

Syrjäytymisen torjunta

**Hallinnonalojen välisen syrjäytymis-
työryhmän väliraportti**

KUVAILULEHTI

Julkaisija Sosiaali- ja terveysministeriö		Julkaisun päivämäärä 14.2.2001	
Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Sosiaali- ja terveysministeriön asettama hallinnonalojen välinen syrjäytymistyöryhmä Pj. apulaisosastopäällikkö Reijo Väärälä Sihteerit: erikoistutkija Kari Gröhn pääsihteeri Vesa Mauriala projektipäällikkö Pirjo Sarvimäki		Julkaisun laji Työryhmämuistio	
		Toimeksiantaja Sosiaali- ja terveysministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä 4.10.1999	
Julkaisun nimi (myös ruotsinkielinen) Syrjäytymisen torjunta Hallinnonalojen välisen syrjäytymistyöryhmän väliraportti			
Julkaisun osat			
Tiivistelmä Hallinnonalojen välisen syrjäytymistyöryhmän tavoitteena on saada aikaan toimenpiteitä syrjäytymisen torjumiseksi ja kehittää hallinnonalojen välistä yhteistyötä tavoitteen saavuttamiseksi. Työryhmän työskentelyssä on otettu huomioon pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelman ja hallituksen hankesalkun lähtökohdat ja painoalueet. Työryhmä koordinoi hallinnonalojen välisiä toimia syrjäytymisen torjumiseksi sekä suunnittelee ja tekee esityksiä uusista toimenpiteistä. Tässä työryhmän väliraportissa määritetään syrjäytymisen käsitettä, selvitetään eri hallinnonaloilla tehtyjä syrjäytymisen torjuntaan liittyviä toimenpiteitä ja esitetään yksityiskohtaiset ehdotukset kiireellisimmistä toimista syrjäytymisen ehkäisemiseksi ja katkaisemiseksi.			
Avainsanat: (asiasanat) syrjäytyminen, syrjäytymisen torjunta, hallinnonalat, yhteistyö			
Muut tiedot			
Sarjan nimi ja numero Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2001:1		ISSN 1237-0606	ISBN 952-00-0933-7
Kokonaissivumäärä 48	Kieli suomi	Hinta 62,-	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisumyynti, Tampere puh. (03) 260 8158 ja 260 8535		Kustantaja Sosiaali- ja terveysministeriö	

SYRJÄYTYMISEN TORJUNTA

HALLINNONALOJEN VÄLISEN SYRJÄYTY- MISTYÖRYHMÄN VÄLIRAPORTTI

SYRJÄYTYMISEN TORJUNTA

HALLINNONALOJEN VÄLISEN TYÖRYHMÄN VÄLIRAPORTTI

Ssisällysluettelo

1. Työryhmän tehtävä	1
2. Syrjäytymisen torjunnan lähtökohdat	1
2.1. Mistä syrjäytyminen johtuu	1
2.2. Suomalaisen syrjäytymisen erityispiirteitä	3
3. Syrjäytymisen torjunta hallituksen tavoitteena	4
4. Syrjäytymisen torjunta eri hallinnonaloilla	5
4.1 Syrjäytymisen ehkäisy opetusministeriön hallinnonalalla	5
4.2 Syrjäytymisen ehkäisy sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla	11
4.3 Syrjäytymisen ehkäisy työministeriön hallinnonalalla	16
4.4 Syrjäytymisen ehkäisy ympäristöministeriön hallinnonalalla	27
5. Hallinnonalojen välisen yhteistoiminnan kehittäminen ja ehdotukset syrjäytymisen torjunnassa	30
6. Työryhmän jatkotyöskentely	37

1. Työryhmän tehtävät ja kokoonpano

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 4.10.1999 hallitusohjelmaan ja hallituksen strategiasalkkuun nojautuen hallinnonalojen välisen syrjäytymistyöryhmän, jonka tavoitteena on saada aikaan toimenpiteitä syrjäytymisen torjumiseksi ja kehittää hallinnonalojen välistä yhteistyötä tavoitteen saavuttamiseksi.

Työryhmän tehtävänä on koordinoida hallinnonalojen välisiä toimia syrjäytymisen torjumiseksi sekä suunnitella ja tehdä esityksiä uusista toimenpiteistä syrjäytymiskierteen katkaisemiseksi. Työryhmä tulee laatia viimeistään vuoden 2000 loppuun mennessä keskeiset toimenpide-esitykset sisältävä välimietintö.

Työryhmän työskentely perustuu pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelman ja hallituksen hankesalkun lähtökohtiin ja painoalueisiin sekä sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelmaan vuosille 2000-2003.

Työryhmän puheenjohtajana toimii apulaisosastopäällikkö Reijo Väärälä sosiaali- ja terveysministeriöstä ja työryhmän jäseninä ovat :

Martti Lähteinen, sosiaalineuvos, sosiaali- ja terveysministeriö
 Maritta Toivonen, ylitarkastaja, sosiaali- ja terveysministeriö (6.4.2000 asti)
 Anneli Sollo, ylitarkastaja, sosiaali- ja terveysministeriö (6.4.2000 lähtien)
 Olli Saarela, neuvotteleva virkamies, opetusministeriö
 Elsi Veijola, ylitarkastaja, opetusministeriö
 Päivi Kerminen, hallitusneuvos, työministeriö
 Matti Sihto, neuvotteleva virkamies, työministeriö
 Riitta Kimari, hallitussihteeri, ympäristöministeriö
 Markku Tahvanainen, kehittämisspäällikkö, ympäristöministeriö

Työryhmän sihteereinä ovat toimineet erikoistutkija Kari Gröhn sosiaali- ja terveysministeriöstä ja pääsihteeri Vesa Mauriala opetusministeriöstä 20.12.2000 asti ja hänen sijaisenaan 20.12.2000 lähtien projektipäällikkö Pirjo Sarvimäki sosiaali- ja terveysministeriöstä.

2. Syrjäytymisen torjunnan lähtökohdat

2.1 Mistä syrjäytyminen johtuu?

Syrjäytymisen syyt voidaan luokitella monista eri lähtökohdista ja näkökulmista. Ensiksi voidaan tarkastella karkeaa jakoa yhteiskunnallisiin syihin ja ihmisten omista elämäntapavalinnoista johtuviin syihin. Yhteiskunnalliset syyt tarkoittavat niitä väestöryhmien välisiä sosiaalisia eroavaisuuksia ja eriarvoisuuksia, jotka syntyvät erilaisista yhteiskunnallisista asemista ja olosuhteista sekä niihin liittyvistä poliittista arvostuksista. Elämäntapavalintaan liittyvät syyt viittaavat taas enemmän ihmisten omiin valintoihin ja niiden seurauksiin.

Syrjäytymisen syitä voidaan tarkastella myös yhteiskunnallisten rakennemuutosten seurauksina. Agraarisen ja teollisen yhteiskunnan yhtäaikainen rapautuminen ja jälkiteollisen yhteiskunnan syntyminen on tuonut mukanaan monenlaisia sosiaalisia seurauksia, joista osa on ollut hallittavissa osa ei. Erityisesti perinteisten sosiaalisten siteiden ja yhteisö rakenteiden heikkeneminen on vaikuttanut siihen, että nykyinen yhteiskunta luo uudenlaisia riskejä ja sosiaalisia ongelmia. Yksinäisyys tai yhteiskunnallisen osallisuuden puutteet luovat sellaista haavoittuvuutta, johon on vaikea suoraan puuttua perinteisen hyvinvointipolitiikan keinoin. Tällaisia ongelmia voidaan nähdä esimerkiksi sellaisissa kysymyksissä, joissa sosiaaliset ongelmat uhkaavat muodostua ylisukupolvisiksi. Kyse on tällöin siitä, että lähiyhteisöltä, perheeltä ja asumisyhteisöltä puuttuu kyky murtautua ulos huono-osaisuuden kehästä. Lähiyhteisö voi jopa omalla avuttomuudellaan ylläpitää tietynlaista syrjäytymisen alakulttuuria, joka kasvattaa uutta sukupolvea kantamaan samaa käyttäytymismallia.

Nuorten osalta tietyt päihdekäyttäytymisen piirteet voidaan luokitella tällaiseen kulttuuriseen syrjäytymiseen kuuluvaksi. Huumeiden käyttö voi saada alkunsa ja jatkuvan tukensa tällaisessa kulttuurissa. Rikollinen kulttuuri voi elää juuri tällaisessa syrjäytyneessä kulttuurissa. Olennaista on havaita se, että yhteisö on avuton ja kykenemätön murtamaan tällaista käyttäytymistä. Tällöin ei ole myöskään realistista olettaa, että vastuun antaminen yhteisölle kykenisi ratkaisemaan ongelmia. Tyypillisesti nämä syrjäytymistä vahvistavat tendenssit liittyvät kasvatukseen. Nuorisotutkimuksissa on toistuvasti todettu, että yhteiskunnan rakennemuutos on siirtänyt työn nuorten maailmassa yhä enemmän elämän ulkokehälle, jolloin esimerkiksi työkasvatus, jota ennen jokainen sai kotonaan viivästyy ja ensimmäinen kosketus työhön järjestyy joko koulun harjoittelussa tai kesätyöntekijänä. Erityisen ongelmallista on niiden nuorten työkasvatus, jotka kotona näkevät vain työttömyyttä.

Syrjäytymisriskejä voivat luoda myös yhteiskunnan eri instituutiot aktiivisesti omilla valinnoillaan. Elämän eri osa-alueiden markkinoistuminen; työmarkkinoiden toimintatavan muutos ja kilpailun kiristyminen, koulutusmarkkinoiden synty ja valintojen lisääntyminen ja kilpailun kiristyminen, asuntomarkkinoiden kiristyminen sekä globaalin kilpailun heijastusvaikutukset myös muille aloille ovat lisänneet uloslyöviä, syrjäyttäviä tendenssejä lähes kaikilla elämänaloilla. Tällöin kukin instituutio on pyrkinyt ulkoistamaan sosiaalisia riskejä ja yksilöllistämään kollektiiviset vakuuttamiset riskien varalle. Tämä sosiaalisen vastuun ulkoistaminen lisää sosiaalisen syrjäytymisen todennäköisyyttä. Kiristynyt kilpailu kantaa mukanaan myös lisääntyvän määrän häviäjiä.

Sosiaalisen syrjäytymisen ytimeen kuuluu aina myös joukko köyhiä. Vaikka hyvinvointivaltio on kyennyt torjumaan tehokkaasti massamuotoista köyhyyttä, on välinputoajia aina ollut ja kilpailun kiristyminen eri elämänaloilla luo riskejä myös köyhyyden lisääntymiseen. Tätä riskiä kasvattaa pitkäaikaistyöttömyys, sillä se sisältää taloudellisen vajoamisen riskin palkkatulojen muuttuessa ansiosidonnaiseksi turvaksi ja myöhemmin heikkeneväksi työttömyysturvaksi.

Eri väestöryhmien väliset erot osallistumisessa yhteiskuntaan voivat vaihdella yhtäältä asuinpaikan ja toisaalta henkilökohtaisen toimintakyvyn mukaisesti. Alueel-

linen eriarvoistuminen saattaa synnyttää köyhyyden ja syrjäytymisen saarekkeita. Sairaus, vammaisuus voivat lisätä syrjäytymisen riskejä.

2.2 Suomalaisen syrjäytymisen erityispiirteitä

Suomalaisen syrjäytymisen taustalla vaikuttaa edelleen voimakkaasti 90-luvun alun taloudellinen lama. Se toi mukanaan valtion velkaantumisen, yksityishenkilöiden yli-velkaantumisen laajentumisen ja kuntien tunnetut taloudelliset ongelmat. Vaikka lamas- ta on selvitty uuteen nousuun, eivät kaikki sen seuraukset ole vielä poistuneet. Pitkäai- kainen rakenteellinen työttömyys on osittain laman seurausta. Se rasittaa edelleen sosi- aalipoliittista liikkumavaraa.

Lamasta huolimatta pohjoismaisen hyvinvointivaltion köyhyys ja syrjäytymistilanne on kyetty pitämään kohtuullisesti hallinnassa viimeisten vuosikymmenien aikana. Voidaan arvioida, että sosiaalisen sopimukset, joilla on luotu laajalle ulottuvaa sosiaalista vastuu- ta ja sen lisäksi hyvinvointivaltion verotus, tulonjakopolitiikka, sosiaaliturva ja palvelut ovat kyenneet yhdessä luomaan sellaisia yhteiskunnallisia kittejä/sosiaalista yhteenkuu- luvuutta ja integraatiota, joilla on kyetty pitämään kehityksessä mukana lähes kaikki ihmiset.

Hyvinvointipolitiikan laaja-alaisuus ja kattavuus on tuottanut seurauksena lähes maail- man tasaisimman tulojaon ja on kyennyt minimoimaan köyhyyden lähes ennätysmäisen alas. Olennaista pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskunnan toimivuuden kannalta on ollut juuri sosiaalisen vastuun laaja-alaisuus. Tämä on merkinnyt sitä, että kaikilla politiikan lohkoilla ja elämänalueilla on ollut sisään rakennettuna ajatuksena huolehtia myös toi- minnan sosiaalisista seurauksista. Tämä vastuu on seurausta monimutkaisesta poliittis- ten liikkeiden, korporaatiodien ja kansalaisjärjestöjen kamppailusta, jossa on vallinnut tiettyyn rajaan saakka yksituumaisuus solidaarisuudesta.

Miksi sitten nyt syrjäytyminen nähdään uhkana? Syrjäytyminen sisältää nyt uusia piir- teitä ja ongelmia. Olennaisimmat syyt liittynevät edellä mainittuun kulttuuriseen ja ra- kenteelliseen muutokseen, mikä tuottaa uudenlaisia olosuhteita, joissa syrjäydytään. Olennaista on myös se, että niitä tukirakennelmia, jotka aikaisemmissa yhteiskunnissa ehkäisivät yksilöllistä vajoamista ei samassa määrin enää ole. Suomalaisen yhteiskun- nan muuttuminen nopeassa tahdissa kilpailuyhteiskunnaksi, osaksi maailmanlaajuista kilpailua on johtanut yhteiskunnalliset instituutiot ja eri toimintasektorit "rationalisoi- maan" toimintaansa, ulkoistamaan sosiaaliset riskit, jolloin sosiaalisen syrjäytymisen torjunta uhkaa marginalisoitua.

Jo vuosia on puhuttu kolmannen sektorin vastuusta syrjäytymisen torjunnassa. Keskus- telu on varmaan selkiinnyttänyt kansalaisyhteiskunnan käsitettä ja auttanut järjestöjä terävöittämään toimintaansa. Se ei ole kuitenkaan muuttanut sitä kysymystä, että kansa- laisyhteiskunnan perusta on historiallisesti muodostunut ja se ei muutu nopeasti suhdan- teiden mukana. Näin ollen mm. suomalainen järjestökenttä ei kykene nopeasti muuntu- maan sille ulkoa esitettyjen haasteiden mukaisesti. On tärkeää ymmärtää, että kansalais- yhteiskunnan toiminnan perusta lepää sen vapaaehtoisuudessa. Sen pakottaminen jo- honkin muotiin tai tehtävään hävittää sen kansalaistoimintaluonteen.

On kuitenkin selvää, että ympäröivän yhteiskunnan haasteet vaikuttavat pitkällä tähtäyksellä myös kansalaistoimintaan ja järjestökenttään. Voi olla, että syrjäytyminen on sellainen haaste, jossa kansalaistoiminta vähitellen kattaa yhä enemmän niitä aukkoja, joita julkinen sosiaaliturva ja palvelut eivät kykene ratkaisemaan. Jo nyt tästä on merkkejä vapaaehtoistoiminnan lisääntymisessä.

3. Syrjäytymisen torjunta hallituksen tavoitteena

Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelman tavoitteena on oikeudenmukainen ja kannustava – sosiaalisesti eheä Suomi. Tavoitteena on kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen lisäämällä kansalaisten osallisuutta, ehkäisemällä syrjäytymistä sekä huolehtimalla kansalaisten sosiaalisten, sivistyksellisten ja taloudellisten perusoikeuksien toteutumisesta.

Hallituksen sosiaalipolitiikan lähtökohtana on pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskunnan säilyttäminen. Keskeisenä painopistealueena on edistää toimia, joilla ehkäistään ja vähennetään vakavia köyhyysongelmia, syrjäytymistä ja huono-osaisuuden kasautumista. Köyhyyden ja syrjäytymisen ehkäisemisellä haetaan erityisesti ratkaisuja pitkäaikaistyöttömien, mielenterveys- ja päihdeongelmaisten, ylivelkaantuneiden ja heidän perheidensä elämänhallinta- ja toimeentulo-ongelmiin.

Talouspolitiikan päätavoite on työllisyyden parantaminen lisäämällä uusien työpaikkojen määrää ripeästi ja työssä olevien osuutta työikäisestä väestöstä niin, että Suomi lähestyy EU:n työllisyysuuntaviivoissa tavoitteeksi asetettua 70 prosenttia. Talouspolitiikassa pyritään myös edistämään eri väestöryhmien ja maan eri alueiden välistä tasa-arvoa kiinnittämällä erityistä huomiota köyhyyden ja syrjäytymisen torjumiseen.

Työmarkkinoilla heikossa asemassa ovat etenkin pitkäaikaistyöttömät, ikääntyneet, vammaiset ja maahanmuuttajat. Näiden henkilöiden työelämään osallistumisen lisäämiseksi kehitetään eriytyneitä asiakaslähtöisiä palveluja ja toimenpidekokonaisuuksia.

Työelämässä, työkykyä ylläpitävässä toiminnassa ja koulutuspolitiikassa sekä eläke- ja työttömyysturvajärjestelmissä toteutetaan muutoksia, jotka kannustavat työnantajia pitämään palveluksessaan ja ottamaan palvelukseensa myös ikääntyvää henkilöstöä sekä edistävät ikääntyvien työntekijöiden työssä ja työmarkkinoilla pysymistä. Työmarkkinaosapuolten sopimuksen mukaisesti ja osana hallituksen toimia sopimuksen toimeenpanemiseksi jatketaan eläkkeelle siirtymistä myöhentäviä ja työssä jatkamista edistäviä toimenpiteitä. Tavoitteena on lisätä työssä olevien osuutta työikäisestä väestöstä ja myöhentää pitkällä aikavälillä keskimääräistä työmarkkinoilta poistumisikää 2-3 vuodella.

Asuntopolitiikan strategisena tavoitteena on vähentää asunnottomuutta. Erityisesti kiinnitetään huomiota sosiaalisen eriytymiskehityksen ennaltaehkäisyyn, vuokra- ja asumisoikeusasumisen tarpeisiin ja tukiehtojen toimivuuteen pitkällä aikavälillä. Asumistukea kehitetään ottamaan huomioon nykyistä joustavammin elämäntilanteesta tapahtuneet muutokset ja todelliset asumismenot.

Hallinnonalojen välinen yhteistyö syrjäytymisen ennaltaehkäisemiseksi ja poistamiseksi painottuu hallitusohjelmassa huono-osaisempien väestöryhmien toimeentuloon, työhön, koulutukseen, asumiseen, yhdyskuntarakenteeseen, elinympäristöön ja palvelutarpeisiin liittyvien ongelmien ratkaisemiseen.

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti hallintoalojen välisen syrjäytymistyöryhmän, jonka tavoitteena on saada aikaan tehokkaita toimenpiteitä syrjäytymisen torjumiseksi ja kehittää hallinnonalojen välistä yhteistyötä tavoitteen saavuttamiseksi. Työryhmän työskentelyssä on otettu huomioon ne lähtökohdat ja painoalueet, jotka on mainittu pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelmassa ja hallituksen hankesalkussa.

4. Syrjäytymisen torjunta eri hallinnonaloilla

4.1 Syrjäytymisen ehkäisy opetusministeriön hallinnonalalla

Suomalaisen yhteiskunnan suuret rakenteelliset muutokset, kuten väestön ikärakenteen muutokset sekä maan sisäisestä muuttoliikkeestä aiheutuvat tilanteet, vaikuttavat keskeisesti myös koulutusjärjestelmään. Työpaikkojen määrän lisääntymisen arvioidaan jatkuvan, ja kasvavilla aloilla uusiin tehtäviin tarvitaan enimmäkseen korkea-asteen koulutuksen saaneita. Samaan aikaan käytännön ammateissa toimiva väestö on keskimäärin ikääntyneempää, ja poistumat näistä ammattiryhmistä ovat suuria, jolloin myös ammatillisen koulutuksen määrään ja suuntautumiseen tulee kiinnittää aikaisempaa enemmän huomiota.

Uutta koulutettua työvoimaa tarvitaan tyydyttämään kasvavien alojen työvoiman kysyntää sekä korvaamaan vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisestä ja kuolleisuudesta johtuvaa poistumaa. Kaudella 1995-2010 tarvitaan yli miljoona uutta työntekijää. Näistä poistuman korvaamiseen tarvitaan lähes 820 000 työntekijää ja lisääntyviin työpaikkoihin arviolta 230 000 työntekijää.

Kansallisesti merkittävää on huolehtia siitä, että koko ikäluokan osaamis- ja voimavarat saadaan mahdollisimman tehokkaasti käyttöön. Syrjäytymisen torjunnalla sekä nuorten tukemisella opintoihin ja opintojensa päättämiseen on koulutuspolitiikassa keskeinen, yhteiskunnan tulevaan menestymiseen liittyvä tehtävä.

Keskeiset haasteet

Koulutuksen ja työelämän vastaavuus

Nuorten ammatillisen peruskoulutuksen tarjontaa suunnataan erityisesti työvoimapulan uhkaamille aloille. Maakuntakeskusten rinnalla vahvistetaan alueellista kehitystä tuemalla yliopistojen, ammattikorkeakoulujen, ammatillisten oppilaitosten sekä lukioiden innovaatiotoimintaa. Tietoyhteiskuntavalmiudet annetaan kaikille opetushallinnon sektoriin kuuluville.

Syrjäyttävät piirteet eri elämäntilanteiden ja koulutusmuotojen saumakohdissa.

Koulutusjärjestelmän keskeisenä tavoitteena on ehkäistä syrjäytymistä tarjoamalla eri elämäntilanteissa oleville opiskelijoille nousun portaita yhteiskuntaan integroitumiseksi. Keskeisenä haasteena on, ohjautuvatko opiskelijat omalta ja yhteiskunnan kannalta mielekkäisiin koulutusväyliin tai ylipäättään koulutukseen tai työelämään.

Vuosittain peruskoulun jälkeisiin opintoihin jättää hakematta n. 8 - 9 % oppilaista. ovat peruskoulun kesken jättäneet, mutta heitä on vuodessa vain noin vähän yli 100 Vuosittain myös osa hakijoista karsiutuu hakuvaiheessa. Kaikkein vaikeimmassa asemassa oppilasta eli n. 0,02 % oppilaiden kokonaismäärästä. Suomalaisessa koulussa pahin ongelma ei olekaan peruskoulutuksen keskeyttäneet, vaan ne, jotka pääsevät peruskoulusta huonoilla arvosanoilla eli ns. "armovitosilla". Näillä oppilailla on vaikeuksia sekä sijoittumisessa ammatilliseen koulutukseen haluamalleen alalle että opintojen suorittamisessa luku-, kirjoitus- ja laskutaidon ollessa puutteelliset.

Yhtenä keskeisenä ongelmana on ohjauksen puute. Peruskoulun ohjaustyö päättyy kevätlukukauteen, jolloin oppilas jättää koulun. Peruskoulun jälkeen tulisi nuorille tarjota koulutukseen ohjaavia nivelvaiheen vaihtoehtoja, joita jo onkin syntynyt nuorten työpaikkojen sekä ammatillisten oppilaitosten innopajojen muodossa.

Oppimisvaikeudet ja koulutusjärjestelmään sopeutumattomat.

Tärkeänä peruskoulun toiminnan ulottuvuutena voidaan pitää sitä, millaisia tukitoimia se tarjoaa eri tavoin menestyville oppilaille. Koulutusjärjestelmä siirtää heikosti menestyvien ongelmia osittain koulutuksen jälkeiseen aikaan, jolloin uhkana on syrjäytyminen paitsi koulutuksesta myös työelämästä.

Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman mukaan erityisopetuksessa pyritään siihen, että kaikilla opiskelijoilla on mahdollisuus työllistymistä tukevaan ammatilliseen koulutukseen. Koulutusta ja pääsyä työelämään tuetaan yhdistämällä koulutukseen elämänhallintaa ja työkykyä parantavia toimia kuten kuntoutusta, työkokeiluja, ohjattuja työnhaku- ja valmennuspalveluja ja muita tukitoimenpiteitä.

Kehittämissuunnitelmassa todetaan lisäksi vaikeuksissa olevien lasten ja nuorten tukemiseen ja syrjäytymisen ehkäisyyn kiinnitettävän erityistä huomiota. Perheiden syrjäytyminen aiheuttaa ongelmia lapsille ja nuorille, jotka näkyvät mm. jättäytymisenä pois toisen asteen ammatillisesta koulutuksesta tai opintojen keskeyttämisinä. Sosiaalisten ongelmien sekä päihteiden ja huumeiden käytön lisääntyessä koulujen ja oppilaitosten tukemiseen, oppimisvaikeuksien tunnistamiseen, opetusmenetelmien ja työtapojen uudistamiseen sekä ohjaukseen kiinnitetään erityistä huomiota.

Opetusministeriö on asettanut ammatillisen erityisopetuksen kansallinen strategia-työryhmän, jonka toimikausi päättyy 31.12.2001. Strategiatyön yhteydessä opetusministeriössä tehdään selvitys erityisopetuksen laadullisesta, määrällisestä ja alueellisesta tarpeesta ja tarjonnasta.

Erityisopetuksen strategiassa on tarkoitus käsitellä seuraavia asioita:

- Erityisopetuksen määrällinen, laadullinen ja alueellinen kehittäminen

- Vaikeimmin vammaisten ammatillisen koulutuksen järjestäminen
- Erityisopetuksen kehittämis-, ohjaus ja tukitoimet ammatillisissa oppilaitoksissa
- Oppimisvaikeuksien tunnistaminen ja ottaminen huomioon opetuksen suunnittelussa ja toteutuksessa
- Erityisopetuksen rahoitus ja opiskelijaksi ottaminen ammatilliseen erityisopetukseen
- Ammatillisten opettajien ja erityisopettajien perus- ja täydennyskoulutus.

Henkinen osallisuus.

Henkiseen osallisuuteen liittyvät uhat ovat nimenomaan koulutusjärjestelmän ratkaistavissa. Nykyisellään voidaan kysyä, tarjoaako koulutus riittävät valmiudet toimia a) tietoyhteiskunnassa sekä b) kansalaisena demokraattisessa yhteiskunnassa.

Tietotekniikan voimakas kehitys jakaa nuoria uudella tavalla tietotekniikan osaajiin ja osaamattomiin. Tietotekniikan hallinnasta on muodostumassa paitsi eri sukupolvia niin myös nuoria syrjäyttävä tekijä. Tietotekniikan kehitykseen on kiinnitettävä huomiota myös tasa-arvon näkökulmasta. Hallitus onkin käynnistänyt laajapohjaisen poikkihallinnollisen tietoyhteiskunnan sisältöjä kehittävän hankkeen ja tarkoituksena on myös saada kaikille tasapuolisesti tietoyhteiskunnan palvelut.

Koulujen demokratia- ja kansalaisuuskasvatuksen tilanne on myös huolestuttava. Koulutuksessa annetaan kohtuullisesti demokratiaan liittyviä tiedollisia valmiuksia. Demokraattisten menettelytapojen opettaminen tapahtuu kuitenkin läpäisyperiaatteella, mikä merkitsee sitä, että sen antaminen ei yleensä ole kovinkaan johdonmukaista. Useissa, mm. nuorten äänestysaktiivisuuteen liittyvissä selvityksissä ja raporteissa on osoitettu, ettei demokratiataitoja voida laajalti edistää kampanjatyyppeisin hankkein, vaan niiden opettaminen tulee aloittaa koko ikäluokan koulussa. Demokratiataitojen oppiminen tapahtuu edelleen tänä päivänäkin etupäässä kansalaisjärjestöissä.

Maksuttomalla esiopetuksella on syrjäytymistä ehkäisevä vaikutus

Koululainsäädäntöä on uudistettu esikouluopetuksen osalta siten, että maksuton esiopetus järjestetään 6-vuotiaiden ikäluokalle. Oikeus esiopetukseen ja kattava esiopetuksen järjestämisvelvollisuus tulee voimaan 1.8.2001 alkaen, jolloin myös uudistettu opetussuunnitelma otetaan käyttöön. Vuoden 2000 elokuussa jo noin 90 % kunnista aloitti esiopetuksen. Tällä uudistuksella on merkitystä myös heikommin kehittyneiden lasten kannalta, sillä lapsen tullessa kouluun keskimäärin 6-vuotiaana eli vuotta aikaisemmin kuin ennen, päästään aikaisemmassa vaiheessa käsiksi mahdollisiin lapsen kehitysviivästymiin ja -vaikeuksiin.

Terveystieto oppiaineeksi kouluun

Opetusministeriössä on valmisteltu hallituksen esitys terveystiedon ottamisesta oppiaineeksi peruskoulussa, lukiossa ja ammatillisessa koulutuksessa. Terveystietoon sisällytetään monia oppilaan syrjäytymisen ehkäisyä edistäviä pedagogisia osioita.

Nuorisotyön syrjäytymistä ehkäisevä järjestelmä

Siirtymävaihe peruskoulusta jatko-opintoihin on usein koettu ongelmalliseksi ja osalle nuoria ammatillisen koulutuksen aloittaminen tuottaa erityisiä vaikeuksia esim. oppimisvaikeuksien tai sosiaalisen sopeutumattomuuden vuoksi. Työpaja -toimintamuotoja ovat nuorten työpajat sekä ammatillisiin oppilaitoksiin perustetut työpajat. Kunnissa toimii arviolta 330 nuorten työpajaa sekä n. 30 ammatillista työpajaa. Esimerkiksi nuorten työpajoissa työskenteli vuoden 2000 aikana n. 8000 alle 25-vuotiaasta nuorta.

Innovatiivisten työpajojen toiminnan tarkoituksena on puolestaan turvata opintojensa keskeyttämistä harkitsevien opiskelijoiden opintojen jatkuminen ohjauksen, oppilashuollon ja muiden tarvittavien tukitoimien avulla. Kokeilussa on tarkoituksena etsiä malleja, joissa oppilaitokset, työelämä ja muut sidosryhmät yhdessä suunnittelevat ja toteuttavat koulutuksesta syrjäytymisvaarassa olevien nuorten opiskelua.

Nuorisotyötä tukevien valtakunnallisten nuorisokeskusten toiminta on kehittynyt voimakkaasti. Yhdeksässä keskuksessa oli yhteensä 140 000 nuorisovuorokautta. Lisäys vuoteen 1998 verrattuna 20 %. Opetusministeriön toimintatuki oli 7,9 milj. markkaa eli noin 56 mk nuorisovuorokautta kohden. Keskusten rakentamista tuettiin 5 milj. markalla. Keskusten yhteistyötä organisoiva nuorisokeskusyhdistys palkkasi osa-aikaisen toiminnanjohtajan keskusten markkinoinnin ja yhteistyön kehittämiseksi. Opetusministeriö tuki nuorisokeskusten yhteistyötä erityisesti Viron leirikeskusten kanssa.

Nuorisotyöjärjestelmässä on vahvan perusnuorisotyön ohella tavoitteena selkeästi rakentuva, nuorten syrjäytymisen ehkäisemiseen pyrkivä nuorisotyömenetelmien järjestelmä, johon sisältyvät osin toisiinsa lomittuen ja toisiaan tukien, seuraavassa esitellyt **1)** nuorten työpajat (noin 330), **2)** valtakunnalliset nuorisokeskukset (9 kpl) ja niiden soveltama **3)** seikkailupedagogiikka muun muassa nuorten elämänhallinta-, aktivointi- ja kuntoutuskurssien muodossa, **4)** koululaisten laajentuva iltapäivätoiminta ja sen sisällön kehittäminen sekä **5)** kansainvälisen Avartti-toimintajärjestelmän (Award-price) kehittäminen ja tukeminen uutena nuorten syrjäytymisen ehkäisyn toimintamenetelmänä.

Taustatietoa ja analyysia nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn pyrkivälle kokonaisjärjestelmälle haetaan hyvin toimintansa käynnistäneestä **6)** nuorisotutkimusverkostosta sekä **7)** Nuorisoasiain neuvottelukunnan kehittämästä nuorten elinoloja kuvaavasta indikaattorijärjestelmästä ja nuorten mielipiteitä kuvaavista nuorisobarometreistä. Aktiivisen sosiaalipolitiikan työryhmän nuoria koskevat ehdotukset: 15-17 -vuotiaiden kuntouttava koulutus (kokeilu) sekä aktivointisuunnitelmien laatiminen koulutukseen ja työelämään hakeutumattomille nuorille on mahdollista niveltää edellä kuvattuun kokonaisjärjestelmään. Opetusministeriön varoja ennaltaehkäisevään huumetyöhön on lisäksi ohjattu nuorten työpajoihin.

Syrjäytymisen ehkäisyyn liittyvät kärki- ja kehittämishankkeet

Koululaisten iltapäivätoiminta ja peruskoulujen kerhotoiminnan kehittämishanke

Koululaisten iltapäivätoiminnalla on kaksi päälinjaa: peruskoulun alimpien luokkien iltapäivähoiva ja varttuneempien koululaisten harrastepohjainen toiminta. Opetusministeriö jakaa avustuksia molemmille ryhmille: ns. ala-asteikäisille Liikkuva Iltapäivä -ohjelmaan liikuntayksikön kautta, 10 – 15 -vuotiaille harrastetoimintaan lääninhallitusten kautta sekä kuntien kerhotoiminnan kehittämiseksi Opetushallituksen projektissa. Periaatteessa peruskoulujen valtionosuuksia voidaan käyttää koulujen kerhotoimintaan.

Liikkuva Iltapäivä -ohjelman kerhoille on vuonna 2000 jaossa useita miljoonia markkoja, lääninhallitusten kautta jaetaan 2,5 miljoonaa markkaa suoraan kerhotoimintaan. Muu kerhotoiminnan tuki tulee kunnilta, järjestöiltä ja muilta yhteisöiltä sekä osallistumismaksuista.

Syrjäytymisen ehkäisy on ollut yksi iltapäivätoiminnan vaikuttimista. Lähtökohtana on iltapäivätoiminnan järjestäminen niin, että lasten ja nuorten saatavilla on koko ajan aikuinen. Toiminnan sisältö on monipuolista, pienimpien iltapäivähoivasta erilaisiin kulttuuri- ja toimintakerhoihin. Yleisenä pyrkimyksenä on kaikille avoimien ja mahdollisten kerhojen järjestäminen, mikä toteutuu varsinkin koulujen maksuttomissa kerhoissa. Muiden järjestämissä kerhoissa on erilaisia osallistumismaksuja, mitkä joissakin tapauksissa saattavat olla esteenä juuri syrjäytymisvaarassa oleville. Eniten syrjäytymisvaarassa olevien tavoittaminen on selkeä haaste iltapäivätoiminnalle.

Opetushallituksen peruskoulujen kerhotoiminnan kehittämishankkeessa kehitetään yhteistyössä opetushallituksen ja hankkeeseen osallistuvien yhteistyökuntien kanssa erilaisia ratkaisumalleja peruskoulun kerhotoiminnan järjestämiseksi ja lisäämiseksi laajassa yhteistyössä kunnan eri hallintokuntien, koulujen, kotien ja yhteiskunnassa toimivien eri yhteisöjen, järjestöjen ja yritysten kanssa.

Erityisopetuksen laadulliset kehittämishankkeet (oph)

Erityisopetuksen laadullisen kehittämisen valtakunnallinen hanke alkoi yleissivistävän koulutuksen osalta 25 kunnan kanssa vuonna 1997 ja hanke jatkuu vuoden 2001 loppuun asti. Hanke perustuu opetushallituksen Erityisopetuksen tila (1996) raportin selviytyksiin. Ensimmäisen vaiheen jälkeen on tarkoitus aloittaa II vaihe vuosiksi 2002 - 2004. Tällöin on tarkoituksena kehittää malleja erityisopetuksen käytännön ongelmiin ja erityistä tukea tarvitsevien lasten opetukseen. Kansallisen erityisopetusstrategian lisäksi kehitetään kansainvälisenä yhteistyönä eurooppalaista erityisopetusstrategiaa.

Näiden lisäksi vuonna 1999 aloitettiin integraatiota ja inklusiota koskeva tutkimus. Tulevia painopistealueita ovat myös opettajan työ oppimisen ohjaajana, oppimisvaikeuksia omaavan oppilaan tukeminen, koulujen toimintakulttuurin muutos ja koulutyön uudelleenorganisoinnin tukeminen. Myös ammatillisessa erityisopetuksessa on tarkoitus aloittaa laadullinen kehittäminen.

Demokratiakasvatus ja verkkodemokratian kehittäminen

Nuorten äänestysaktiivisuuden vajoaminen pohjalukemiin kunnallisvaaleissa 2000, aikaan sai opetusministeriön hallinnonalalla useita toimenpiteitä. Valtion nuorisoasiain neuvottelukunta teki valtioneuvostolle esityksen demokratiakasvatuksen tilan selvittämisestä sekä nuorten äänestysaktiivisuuden syiden tarkemmasta selvittämisestä - tavoitteena laatia pitkäjänteinen kansallinen strategia nuorten demokratia- ja kansalaisuusvalmiuksien kehittämiseksi. Samoin Nuorisotutkimusverkostolta tilattiin laadullinen selvitys nuorten elämäntapojen ja äänestämättömyyden yhteyksistä. Toimenpiteet ovat tällä hetkellä esitysasteella.

Verkkodemokratia-hanke on osa opetusministeriön sisältötuotanto-ohjelmaa. Nuorten osallistumista ja yhteiskunnallista vaikuttamista varten tuetaan internet-pohjaisen verkkodemokratiavälineistön kehittämistä. Hanke on ollut liikkeellä jo lähes kaksi vuotta ja siitä on saatu rohkaisevia kokemuksia mm. Espoon nuorisovaltuuston toiminnan yhteydessä.

Hanke on jo ehditty palkita sekä kansallisesti että kansainvälisesti. Verkkodemokratiavälineistön kehittämisessä on keskeisenä tavoitteena se, että kaikille nuorille luodaan mahdollisuudet tämän vaikuttamiskanavan käyttöön koulujen, oppilaitosten, kirjastojen ja nuorisotalojen kautta. Nuorten työpajojen kautta on mahdollista hyödyntää tätä välineistöä myös syrjäytymisen ehkäisyyn liittyvässä työssä. Käytännössä hanketta vetää Nettiparlamentti Oy.

Etnisten vähemmistöjen syrjäytymistä ehkäisevä liikunta- ja kulttuuripolitiikka

Opetusministeriö on liikuntapolitiikan alueella vuodesta 1996 lähtien toteuttanut ohjelmaa, jonka tavoitteena on torjua rasismia ja etnistä syrjintää liikuntatoiminnan avulla. Ohjelman toisena tavoitteena on parantaa maahanmuuttajien, erityisesti maahanmuuttajanuorten ja heidän perheidensä osallistumista suomalaiseen liikuntatoimintaan sekä siten parantaa heidän kotoutumistaan suomalaiseen yhteiskuntaan. Ohjelman puitteissa on tuettu yhteensä yli 200 paikallista, alueellista ja valtakunnallista hanketta. Lisäksi aiheesta on tuotettu materiaaleja sekä järjestetty seminaareja ja koulutusta alan toimijoille.

Opetusministeriö avustaa erillisavustuksin vähemmistökulttuureita edustavien ryhmien, kuten etnisten vähemmistöjen ja maahanmuuttajien kulttuuritoimintaa sekä rasismiin vastaista työtä. Avustusten tarkoituksena on vahvistaa vähemmistökulttuuriryhmien myönteistä sopeutumista yhteiskuntaan ja luoda mahdollisuuksia käyttää hyväkseen yleisiä kulttuuripalveluja ja tukimuotoja. Avustuspolitiikan on vahvistettava valtaväestön myönteisiä asenteita vähemmistökulttuuriryhmiin.

CONNECT-EU -ohjelmaan liittyvä hanke - lasten ja nuorten mielenterveyden edistäminen ja tyttöjen ja poikien väkivaltaisen käytöksen ehkäisy Euroopassa.

Terveysten edistämisen keskus valmistelee yhdessä opetusministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä Stakesin kanssa CONNECT-EU -ohjelmaan liittyvää hanketta, jonka teemana on *Mental health promotion of children and young people and combating violent behaviour of girls and boys in Europe.*

Suomalaisten koordinoimassa hankkeessa on mukana 10 maata ja 14 organisaatiota. Heidän tehtävänä on laatia kansallinen suunnitelma oman instituutionsa ja maansa panokseksi kouluvälivallan vastustamiseen mielenterveyttä edistämällä. Organisaatioiden edustajat kokoontuvat kahden vuoden aikana EU:n puheenjohtajuuskauden konferensseihin jakamaan ideoita ja tietotaitojaan sekä luomaan toimenpideohjelman kouluvälivallan vastustamiseksi EU-maissa. Ensimmäinen konferenssi järjestettiin Lissabonissa, Portugalissa 1.-3.6.2000 osana Portugalin EU:n puheenjohtajuuskautta ja seuraava Kuopiossa 9-11.11.2000, jossa evaluoitiin ja tarkistettiin ensimmäisen vuoden toimintaa. Vuonna 2001 järjestetään kouluvälikivaltaa koskeva konferenssi Ranskassa 5-8.3.2001 ja kouluvälivallan käsittelyä ohjauksellisin keinoin koskeva konferenssi Itävallassa 20-22.4.2001. Brysselissä joulukuussa 2001 pidettävässä päätöskonferenssissa on tarkoitus käsitellä kouluvälivallan ehkäisemistä ja koululaisten mielenterveyden edistämistä koskevaa toimenpideohjelmää.

CONNECT-projektin puitteissa on perustettu myös kansallinen ohjausryhmä, joka pyrkii edistämään koulusovittelua yhtenä koulukiusaamisen ehkäisymuotona Suomessa. Malli tähän on saatu ensisijaisesti Englannista. Koulusovittelussa on kysymys ns. vertaissovittelusta, jossa oppilaat sovittelevat koulun ristiriitoja kuitenkin siten, että lopullinen vastuu on aina opettajalla.

Terve itsetunto-hanke (oph)

Terveen itsetunnon ja elämänhallinnan edistäminen peruskouluissa -projektin tavoitteena on kehittää koulun toimintakulttuuria ja menetelmiä, joilla voidaan tukea oppilaiden itsetunnon ja myönteisen minäkäsityksen kehittymistä sekä sosiaalisten taitojen oppimista; kehittää keinoja ja eri tahojen välistä yhteistyötä tunnistaa ja ehkäistä oppilaiden kehitystä uhkaavia tai haittaavia ongelmia (esim. oppimisvaikeuksia tai muita toimintakykyyn liittyviä ongelmia ja perheeseen liittyviä ongelmia) sekä järjestää tarpeelliset ja riittävät tukitoimet; kehittää ja tukea koulun ja vanhempien välistä yhteistyötä; tuottaa aineistoa opetuksen tueksi, näkemyksiä opetussuunnitelmien uudistamiseksi sekä opettajankoulutuksen uudistamiseksi niin, että koulutus antaisi paremmin valmiuksia itsetunnon ja elämänhallintataitojen kehittämiseksi; kehittää toimintatapoja koulun työrauhan ylläpitämiseen ja kiusaamisen ehkäisyyn; nostaa lasten ja nuorten henkisen hyvinvoinnin kehittäminen julkisen keskustelun ja yhteisen vastuun piiriin.

Projektin päättyessä sen tekemän pilottityön tulokset on tarkoitus saattaa kaikkien peruskoulujen käyttöön. Projektin työ tukee omalta osaltaan merkittävästi syrjäytymisen ehkäisyä, mutta myös koulukiusaamisen ehkäisemiseksi tehtävää työtä. On kuitenkin hyvä muistaa, että projektin tavoite on laajempi: kaikkien peruskoululaisten terveen itsetunnon ja elämänhallinnan edistäminen.

4.2. Syrjäytymisen ehkäisy sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla

Sosiaali- ja terveysministeriön keskeiset strategiset tavoitteet tähtäävät siihen, että kaikille kansalaisille kyetään turvaamaan pohjoismaisen hyvinvointivaltion periaatteiden mukaisesti sosiaalinen turvallisuus ja siihen liittyvät palvelut. Pitkän aikavälin tavoit-

teena on myös turvata kansallisesti riittävän aktiivinen työhön osallistuvuus, minkä vuoksi tällä hetkellä on tärkeää pyrkiä jatkamaan työssä pysyvyyttä ja ehkäisemään ennen aikaista eläkkeelle siirtymistä. Sosiaalisesti turvallisen yhteiskunnan kehityspiirteisiin kuuluu myös se, että ehkäistään tehokkaasti syrjäytymistä ja katkaistaan alkanut syrjäytymiskierre riittävän varhain. Sosiaaliseen turvallisuuteen kuuluu myös terveellisten elinympäristöjen ja terveellisten elintapojen edistäminen.

Pohjoismaisen hyvinvointivaltion kasvun kaudella on kyetty turvaamaan yhtäältä hyvää taloudellista kasvua ja siihen liittyen kohtuullinen sosiaalinen turvallisuus. Tämän kehityksen seurauksena meillä on ollut korkea työhön osallistuvuus, tasainen tulonjako ja vähäinen köyhyyden ja syrjäytymisen määrä. Julkisen talouden kasvun taittuminen ja taloudellinen lama ovat kääntäneet kehityssuuntaa jonkin verran. Eri tutkimusten mukaan tuloerot ovat kasvamassa ja syrjäytymisuhat ovat kasvamassa. Erityistä huolta sosiaali- ja terveystalouden toteuttamisessa tuottaa sitkeästi korkealla pysyttelevä pitkäaikaistyöttömyys. Se kuormittaa monin tavoin sosiaaliturvan viimesijaisia muotoja ja lisää syrjäytymisriskejä myös muilla elämänalueilla.

Väestön ikärakenteen vinoutuminen lisää myös sosiaaliturvapolitiikan kuormitusta, mikä heikentää mahdollisuuksia kehittää tasapainoisesti hyvinvointipolitiikkaa.

Keskeiset haasteet

Sosiaalisen vastuun laajentaminen

Tärkein yleinen kysymys syrjäytymisen torjumisen kannalta on se, että laajennetaan sosiaalista vastuuta kunkin hallinnonalan ja toimintasektorin omassa toiminnassa, millä vähennetään tehokkaasti uloslyöviä ja ulkoistavia mekanismeja ja toimintatapoja. Tällöin vähennetään sosiaali- ja terveystalouden viimesijaisien toimien tarpeellisuutta ja vähennetään ennalta niitä riskejä, jotka synnyttävät syrjäytymistä. Käytännössä tämä merkitsee sitä, että syrjäytymisen torjunta otetaan huomioon laajasti kaikessa yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Se edellyttää myös yleisesti suunnitelmien ja päätösten sosiaalisten seurausten entistä parempaa huomioon ottamista.

Työstä syrjäytymisen vähentäminen

Työstä syrjäytymisen keskeiset haasteet kuuluvat erityisesti työministeriön hallinnonalalle, mutta erityisesti rakenteellisen työttömyyden seuraukset kuormittavat sosiaali- ja terveystaloutta. Lähivuosien keskeisinä haasteina on vähentää rakenteellista työttömyyttä kaikkien yhteiskunnan sektoreiden yhteistoimin. Tähän tähtäävät mm. seuraavat toimet:

- aktiivisen sosiaalipolitiikan toimet ja kuntouttavan työtoiminnan kehittäminen
- paikallistason toimijoiden yhteistoiminnan kehittäminen ja hyvien käytäntöjen levittäminen sekä sellaisten uusien palvelumuotojen kehittäminen, jotka aktivoivat palvelujärjestelmiä paikallisesti
- hyvinvointipolitiikan ja elinkeinopolitiikan paikallinen kehittäminen siten, että se tehokkaasti vähentää työttömyyttä

- työeläkelainsäädännön kehittäminen siten, että se tukee työssä jatkamista

Toimeentulosta syrjäytyminen

Toimeentulo-ongelmia ja niistä johtuvaa syrjäytymistä lisäävät tuloerojen kasvu yhteiskunnassa sekä viimesijaisten tukimuotojen merkityksen lisääntyminen ihmisten toimeentulon lähteenä. Kun toimeentulo-ongelmia ratkaistaan, on otettava huomioon myös aktiivisuuteen kannustaminen, valtiontalouden ja kunnallistalouden kantokykyyn liittyvät sekä vaikeat verotukselliset kysymykset. Tästä syystä mahdolliset muutokset vaativat laajaa yksimielisyyttä. Tällä hetkellä konkreettiset haasteet liittyvät mm. seuraaviin asioihin:

- toimeentulotuen ja ehkäisevän toimeentulotuen kehittäminen syrjäytymistä torjuvaksi
- sosiaalisen luototuksen kehittäminen riskiryhmille
- ylivelkaantuneiden velkajärjestelyjen kehittäminen
- ensisijaisten tukimuotojen kehittäminen niin, että ihmiset eivät putoa viimesijaisten toimeentulomuotojen varaan

Syrjäytyminen osallisuudesta

Osallistumiseen ja demokratiaan liittyvät kysymykset ovat keskeisiä sosiaalisen turvallisuuden ja hyvinvoinnin kannalta. Viime vuosien lainsäädännön uudistuksessa mm. asiakkaan asemaa on pyritty vahventamaan erityisesti asiakastilanteessa. Samoin elinympäristön suunnittelua ja rakentamista koskevissa kysymyksissä kansalaisten osallistumisen väyliä on vahvennettu. Kilpailun lisääntyminen ja yhteiskunnan erilaistuminen tuottaa kuitenkin yhä enemmän prosesseja, joissa osa kansalaisista syrjäytyy päätöksenteosta ja heitä itseään koskevien asioiden käsittelystä. Toisilla on voimavaroja ja kyvykkyyttä enemmän huolehtia omista asioista kuin toisilla, jolloin kaikki eivät aina saa yhtäläistä kohtelua. Samaan kehitykseen liittyy yhteiskunnan rakenteellinen ja kulttuurinen muuttuminen niin, että lähiyhteisöjen ja siten myös perheen mahdollisuus antaa entisenlaista tukea heikkenee. Tämä lisää mm. seuraavanlaisia haasteita:

- lasten ja nuorten kasvun ja hyvinvoinnin tukiverkostojen parantaminen
- perheen ja lähiyhteisön tukijärjestelmien parantaminen
- asunnottomuuden poistamisen tehostaminen
- mielenterveyskysymykset
- vammaiskysymykset
- päihdeongelmaisten palvelujen parantaminen sekä huumehoidon kehittäminen

Syrjäytymisen ehkäisyyn liittyvät keskeiset kärki- ja kehittämishankkeet sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla

Syrjäytymisen torjunnan koordinointi ja tutkimus

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla on toiminut vuodesta 1997 lähtien kansliapäällikön johtama sisäinen koordinaatiotyöryhmä, jonka tehtävänä on sovittaa yhteen hallinnonalan hankkeita syrjäytymisen torjumiseksi. Ryhmä jatkaa edelleen työtään. Ryhmän työn yhteydessä on valmistunut raportti sekä suomeksi että englanniksi. Kyseisen raportti päivitetään vuosittain.

Sosiaali- ja terveydenalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen (Stakes) johdolla on perustettu syrjäytymistutkimuksen verkosto yhteiseksi foorumiksi hallinnonalalla tehtävää syrjäytymistutkimusta varten. Stakes tekee vuosittain hallinnonalan käyttöön asiantuntija-arvion syrjäytyneiden määrästä ja syrjäytymisongelman piirteistä. Viimeisin raportti on ilmestynyt toukokuussa 2000.

Syrjäytymisen torjunta osana sosiaalipolitiikan kehittämistä

Syrjäytymisen torjunta on nostettu keskeiselle sijalle ministeriön strategiakeskustelussa. Tämä tuottaa jatkossa tarpeen arvioida vielä syvällisemmin sosiaalivakuutuksen ja palveluiden toimivuutta myös syrjäytymisen torjunnan näkökulmasta.

Syrjäytymisuhkia on arvioitu hallinnonalalla kannustavuudesta käydyn keskustelun ja lainsäädännön uusimisen yhteydessä.

Aktiivisen sosiaalipolitiikan työryhmässä sekä työ- ja sosiaalihallinnon yhteistyöryhmässä arvioitiin laajasti syrjäytymisen tilaa ja tarvittavia toimenpiteitä. Paikallistason yhteistoiminnan kehittämiseksi esitetyt toimet ovat jatkovalmistelussa. Aktiivisen sosiaalipolitiikan yhtenä keinona eduskunta on säätänyt kuntouttavaa työtoimintaa koskevan lain, joka tulee voimaan 1.9.2001. Kuntouttava työtoiminta tulee olemaan merkittävä yhteistoiminnallinen väline paikallistason syrjäytymisen torjunnan kannalta.

Sosiaali- ja terveysalan keskeisenä haasteena tulee olemaan lähivuosina alkoholi- ja huumeongelmakysymyksissä uusien tehokkaampien toimenpiteiden kehittäminen päihitteiden käytön laajentumista ja huumeongelmien kärjistymistä vastaan. Ongelmien hoito vaatii laajaa yhteistyötä. Tämän vuoksi hallituksen periaatepäätös huumausainepolitiikasta ja tehostetun ohjelman toteuttaminen ovat tärkeitä.

Sosiaali- ja terveysministeriö on rahoittanut EU:n rakennerahastojen ja yhteisöaloitteiden kansallisia rahoitusosuuksia sekä omien tutkimus- ja kehittämisrahojen kautta paikallisia projekteja syrjäytymisen torjunnassa. Hankkeita rahoitetaan myös tulevinä vuosina. Sosiaalipoliittinen ministeriryhmä arvioi paikallisten hankkeiden kokemusten siirrettävyyttä käsitellessään rakenteellisen työttömyyden vähentämistä.

Syrjäytymisen torjunta osana sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämistä

Varhainen puuttuminen:

Käynnistymässä on laaja nelivuotinen julkishallinnon ja järjestöjen yhteishanke. Tarkoituksena on mm. tiedotus- ja vaikuttajatoiminnan avulla saada aikaan kulttuurinen muutos niin, että auttaminen ja ongelmiin puuttuminen on sekä kulttuurisesti että eettisesti hyväksyttyä sekä kehittää lasten ja nuorten kanssa työskentelevien ammattihenkilöiden ja vapaaehtoisten käyttöön varhaisen puuttumisen menetelmiä

Sosiaalityön vahvistaminen

Käynnissä on useita sosiaalityön aseman vahvistamiseen välittömästi ja välillisesti tähtäviä hankkeita. Kehittämistyön jännevöittämiseksi tullaan asettamaan valtakunnallinen sosiaalityön neuvottelukunta.

Verkostoituvat erityispalvelut

Hankkeen tavoitteena on turvata erityispalvelujen saatavuus koko maassa. Hanke on nostanut keskusteluun erityisryhmien tilanteen ja tarvittavat toimenpiteet. Eräänä syrjäytymisen kannalta keskeisenä ryhmänä ovat mm. kehitys- ja oppimisvaikeuksista kärsivät lapset, joiden tunnistamisessa ja oikean avun ja tuen tarjoamisessa erityispäivähoito on tärkeä toimija.

Ehkäisevän toimeentulotuen ja harkinnanvaraisen tuen käytön tehostaminen

Valtion vuoden 2001 talousarvion yhteydessä eduskunta on hyväksynyt ehkäisevän toimeentulotuen ja harkinnanvaraisen tuen käytön tehostamiseen tähtäävät lainmuutokset. Tavoitteena on, että kunnat ottaisivat tarkemmin huomioon toimeentulotukea myöntäessään yksilön ja perheen todellisen tilanteen ja avun tarpeen

Sosiaalinen luototus

Sosiaalisen luototuksen kuntakokeilussa tavoitteena on pienituloisten ja vähävaraisten kuntalaisten taloudellisen syrjäytymisen ehkäisy parantamalla heidän toimintakykyään ja omatoimista selviytymistään taloudellisten asioiden hoidossa sekä katkaisemalla velkakierteen syvenemistä.

Sosiaalipoliittinen lähiöhanke

Sosiaalipoliittinen lähiöhanke on osa hallituksen hyväksymää sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelmaa. Tarkoituksena on yhdessä muiden hallinnonalojen kanssa kehittää toimivia lähiöiden kehittämisen hankkeita, joissa pääpaino olisi toiminnallisessa ja sosiaalisessa kehittämisessä.

4.3 Syrjäytymisen ehkäisy työministeriön hallinnonalalla

Työmarkkinoilta syrjäytyminen

Työmarkkinoilla heikossa asemassa ovat etenkin pitkäaikaistyöttömät, ikääntyneet, vammaiset ja maahanmuuttajat.

Pitkäaikaistyöttömyyden kehityksen yleispiirteet

Työmarkkinoilla kauan kestänyt työvoiman kysynnän korkea taso on vähitellen heijastunut pitkäaikaistyöttömyyteen. Pitkäaikaistyöttömien määrä alkoi laskea vuonna 1996 ja lasku on edelleen jatkunut. Vuonna 1998 työttömiä työnhakijoita oli kuukaudessa (pl. lomautetut) keskimäärin 362 472, joista pitkäaikaistyöttömiä 112 612 (noin 31 %). Vuonna 1999 vastaavat luvut olivat 337 075 ja 97 981 (noin 29 %). Vuonna 1999 pitkäaikaistyöttömyys väheni kaksi kertaa nopeammin kuin työttömyys kokonaisuudessaan eli 13 %. Tammi-marraskuussa 2000 työttömiä työnhakijoita (pl. lomautetut) oli kuukaudessa keskimäärin 311 916, joista pitkäaikaistyöttömiä 89 163 (noin 28,6 %). Vuonna 2000 pitkäaikaistyöttömyys on vähentynyt edellisen vuoden vastaavaan jaksoon verrattuna edelleen nopeammin kuin koko työttömyys keskimäärin.

Työllisyystilanteen paranemisen myötä työttömyyden rakenteelliset piirteet ovat korostuneet. Toistuvais- ja pitkäaikaistyöttömien samoin kuin ikääntyvien työttömien joukko on entistä valikoidumpaa. Pitkäaikaistyöttömyysongelman jatkuvaa vaikeutumista osoittaa se, että nykyään työttömällä on aikaisempaa vähemmän mahdollisuuksia päästä pois pitkäaikaistyöttömyydestä, vaikkakin vaara joutua pitkäaikaistyöttömyyteen on jonkin verran pienentynyt.

Pitkäaikaistyöttömyyden viime aikaiseen suotuisaan kehitykseen on vaikuttanut pääasiassa hyvä taloudellinen kehitys ja työhallinnon aktiivisten toimenpiteiden kohdentaminen. Vuoden 1998 alusta toteutetut työvoimapolitiittisen uudistuksen mukaiset työttömien aktivointitoimet ovat osaltaan vaikuttaneet pitkäaikaistyöttömyyttä vähentävästi.

Työttömyys ja sen pitkittyminen painottuvat edelleen yli 50-vuotiaisiin työnhakijoihin. Ikään kohdistuva valikoivuus työmarkkinoilla on lisääntynyt huolimatta pitkäaikaistyöttömyyden viimeaikaisesta suotuisasta kehityksestä. Työmarkkinoiden toiminnan ongelmaksi on tullut työvoimaan kohdistuvan kysynnän vinous. Talouden nykyisen nousukauden aikana työllisyyskehitys on ollut heikointa ikääntyvillä työttömällä, joiden mahdollisuudet sijoittua uudelleen työmarkkinoille eivät hyvinä vuosina talouden nousun myötä ole kovin paljon parantuneet.

Pitkäaikaistyöttömyyden rakenteellisen ongelman pahenemista kuvaa myös yli 2 vuotta työttömänä olleiden osuuden lisääntyminen. Vuoden 2000 marraskuuna lopussa yli 2 vuotta työttömänä olleita oli 50-54-vuotiaista pitkäaikaistyöttömistä lähes 46 prosenttia ja 55-59-vuotiaista lähes 70 prosenttia.

Vuonna 2001 pitkäaikaistyöttömyyden arvioidaan vähenevän edelleen, mutta vähenemisen olevan hitaampaa kuin aikaisemmin. Samalla kuitenkin pitkäaikaistyöttömyyden arvioidaan vähenevän suhteellisesti nopeammin kuin työttömyys kokonaisuudessaan.

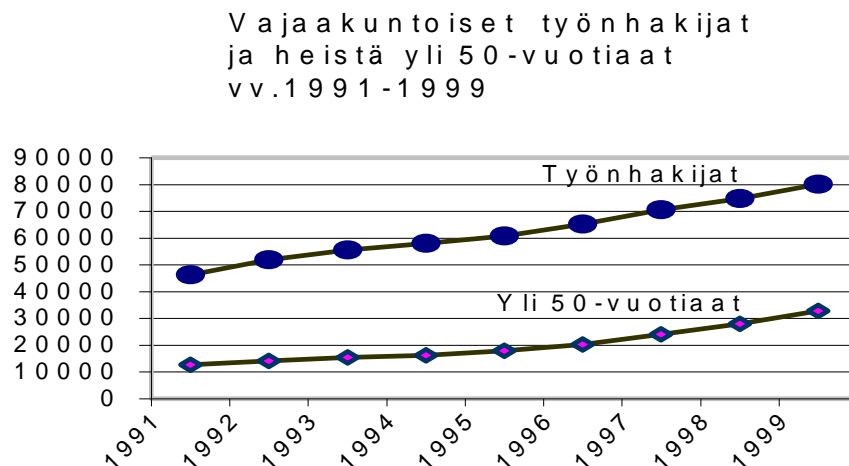
Pitkäaikaistyöttömyyden positiivisen kehityksen vaimenemiseen vaikuttavat työvoimapolitiittisten toimenpiteiden määrän supistuminen ja pitkäaikaistyöttömyyden rakenneongelmien lisääntyminen.

Vajaakuntoiset työnhakijat

Vajaakuntoisten työnhakijoiden määrä on kasvanut koko 1990-luvun ajan (kuvio1). Vajaakuntoisia työnhakijoita oli vuonna 1999 keskimäärin kuukaudessa noin 58 000 henkilöä (9,7 % kaikista työnhakijoista). Edellisen vuoden vastaava määrä oli 51 200 (8,4 %). Vajaakuntoisilla työnhakijoilla eniten työkyvyn haittoja aiheuttavia tekijöitä ovat tuki- ja liikuntaelinten sairaudet, hengityselinten sairaudet sekä mielenterveyden häiriöt. Nuoremmilla vajaakuntoisilla yleisiä ovat hengityselinten sairaudet, hermoston ja aistien taudit, ihotaudit ja mielenterveyden häiriöt. Suomessa etenkin työvoiman ikääntyminen lisää työvoiman vajaakuntoisuutta. Nuorten alle 25-vuotiaiden työttömien vajaakuntoisten osuus on laskenut vuonna 2000 keskimäärin 3,4 %:iin kaikista vajaakuntoisista työnhakijoista. Sen sijaan ikääntyneiden, yli 50-vuotiaiden vajaakuntoisten osuus on noussut lähes 40 %:iin.

Ikääntymisen ja työmarkkinoiden kasvaneiden vaatimusten johdosta vuoden yhtäjaksoisesti työttömänä olleiden vajaakuntoisten osuus on noussut korkeaksi. Vuonna 1999 noin 45 % kaikista työttömistä vajaakuntoisista oli pitkäaikaistyöttömiä (osuus oli sama edellisenä vuonna). Vaikka parantunut työllisyyskehitys on edistänyt myös vajaakuntoisten työnsaantia, ikääntyvien vajaakuntoisten asema työmarkkinoilla on edelleen pysynyt vaikeana.

Kuvio 1. Vajaakuntoiset työhakijat ja heistä yli 50 v. vv.1991-1999



Ikääntyvien työttömyysongelmat

Talouden nykyisen voimakkaan kasvukauden aikana työllisyyskehitys on ollut heikointa ikääntyvillä. Ikääntyneiden työttömien mahdollisuudet sijoittua uudelleen työmarkkinoille eivät hyvinä vuosina talouden nousun myötä ole kovin paljon parantuneet (kuvio 2). Huolimatta pitkäaikaistyöttömyyden viimeaikaisesta suotuisasta kehityksestä työmarkkinoiden toiminnan ongelmaksi on tullut työvoimaan kohdistuvan kysynnän vino-

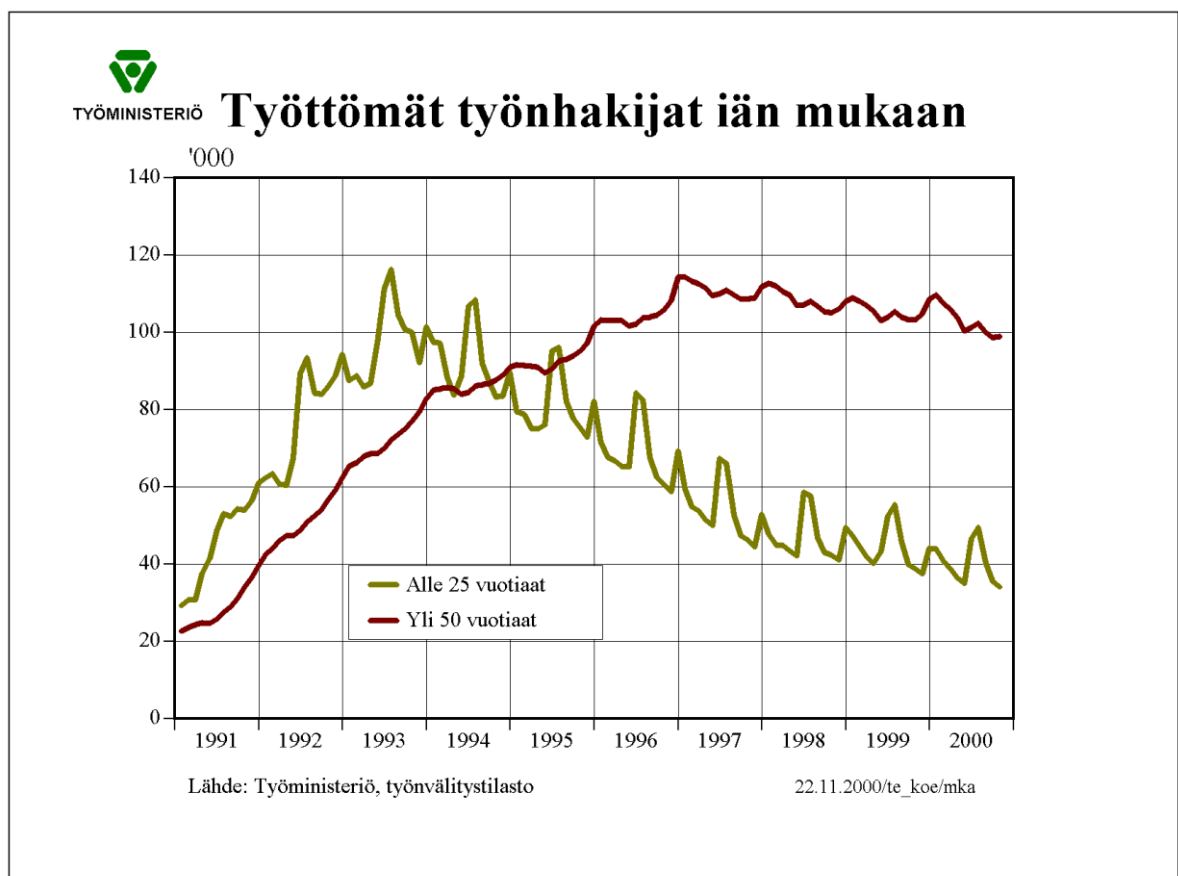
us. Ikään kohdistuva valikoivuus työmarkkinoilla on lisääntynyt. Työttömyys ja sen pitkittyminen painottuvat edelleen yli 50-vuotiaisiin työnhakijoihin.

Vuonna 1999 yli 50-vuotiaita työttömiä työnhakijoita oli keskimäärin 105 500, mikä oli runsas viidennes enemmän kuin vuonna 1994. Vuodesta 1998 ikääntyvien työttömyys aleni lievästi (-2 700). Työelämästä poistumisen väyläksi on sen sijaan entistä useammin muodostunut työttömyys.

Iäkkäämpien työttömien työllistymisen esteenä on mm. työkunnon heikkeneminen ja riittämätön ammatillinen peruskoulutus. Kun keskimäärin kaikista työttömistä yli puolella ei ole lainkaan mitään ammatillista koulutusta niin 50 - 54-vuotiaista työttömistä kahdella kolmasosalla ei ole tätä koulutusta.

Vuonna 2000 iäkkäämpien työttömyyden aleneminen on hidastunut. Tammi-marraskuussa yli 50-vuotiaita työttömiä työnhakijoita oli keskimäärin runsaat 102 495 henkilöä. Vuoden 1999 vastaavasta ajankohdasta vähennystä oli noin 2,6 %, kun edellisenä vuonna vähennystä oli vielä 3,3 %. Yli 50-vuotiaiden osuus kaikista työttömistä on hieman kohonnut. Vuonna 1998 heitä oli noin 29 %, vuonna 1999 noin 30 % ja tammi-marraskuussa noin 33 %.

Kuvio 2. Yli 50-vuotiaat ja alle 25-vuotiaat työttömät työnhakijat vuosina 1991-1999 ja vuonna 2000 tammi-syyskuu (pl. lomautetut)



Maahanmuuttajat

Suomen lähes 100 000 henkilöä käsittävä maahanmuuttajaväestö koostuu hyvin monipuolisen ammatti-, koulutus-, kieli- ja kulttuuritaustan omaavista henkilöistä. Osa maahanmuuttajista työllistyy ja kotoutuu nopeasti, mutta osa tarvitsee huomattavasti yhteiskunnan tukitoimia löytääkseen paikkansa uudessa yhteiskunnassa.

Maahanmuuttajien korkea työttömyys on viime vuosina kääntynyt selvään laskuun. Tästä huolimatta maahanmuuttajien joukossa on selvästi syrjäytymisuhan alaisia ryhmiä. Nämä ovat pitkälti samoja kuin suomalaistenkin joukossa eli heikon kielitaidon, pohjakoulutuksen ja kapean työkokemuksen omaavat maahanmuuttajat, joilla voi olla lisäksi henkilökohtaiseen sopeutumiseen liittyviä vaikeuksia. Pakolaisilla on myös usein omat erityisongelmansa kuten vaikeista sota- tai kriisikokemuksista johtuva traumatisoituminen. Suomi on vähäisen pakolaismääränsä vastapainoksi vastaanottanut suhteellisen paljon vajaakuntoisia pakolaisia, mikä asettaa rajoituksia heidän työhön sijoittamiselleen ja useiden kohdalla on varauduttava useiden vuosien pituiseen kuntoutumiseen.

Maahanmuuttajanaississa on ryhmiä, jotka tarvitsevat erityistä kannustusta ja rohkaisua. He ovat omassa kotimaassaan saattaneet jäädä lähes ilman koulutusta, perheet ovat usein monilapsisia ja perheen arvomaailmaan ei kuulu naisten työssäkäynti. Perinteisen palkkatyön mahdollisuudet ovat monilta pakolaisnaisilta käytännössä poissuljetut. Heidän asemansa tulevan sukupolven kasvattajina on perheiden hyvinvoinnin kannalta keskeinen. Siksi naisten kotoutumista ja yhteiskuntaan osallistumista tulee tukea.

Maahanmuuttajanuorten joukossa on myös omat syrjäytymisuhan alaiset ryhmänsä. Näitä ovat vanhempien tukea vailla olevat lapset, peruskoulun tai ammatilliset opinnot keskeyttäneet nuoret sekä nuoret, jotka elävät voimakkaassa uuden ja vanhan kulttuurin ristipaineessa.

Syrjintä ja ennakkoluulot aiheuttavat omalta osaltaan maahanmuuttajien syrjäytymistä.

Keskeiset haasteet

Työhallinnon toimintaa ja painopisteitä työmarkkinoilta syrjäytymisen ehkäisemisessä ohjaavat hallitusohjelma, EU:n työllisyysuuntaviivojen mukainen Suomen työllisyyspolitiikan toimintasuunnitelma ja työhallinnon strategia ja valtion talousarvio.

EU:n työllisyysuuntaviivojen mukainen Suomen työllisyyspolitiikan toimintasuunnitelma

Suomen vuoden 2000 työllisyyspolitiikan toimintasuunnitelma hyväksyttiin huhtikuussa 2000. Suunnitelmassa työllisyysuuntaviivat on ryhmitelty neljään pilariin, jotka ovat työllistävyyden parantaminen, yrittäjyyden edistäminen, yritysten ja työntekijöiden sopeutumiskyvyn parantaminen sekä naisten ja miesten yhtäläisten mahdollisuuksien edistäminen. Syrjäytymisen ehkäiseminen korostuu ensimmäisessä pilarissa (työllistävyy-

den parantaminen), jossa tavoitteena on pitkittyvän työttömyyden ja syrjäytymisen vähentäminen.

Toimintasuunnitelman mukaan hallitus pyrkii pitkittyvän työttömyyden selvään alentamiseen tehostamalla aktiivista työvoimapolitiikkaa ja koulutuspolitiikkaa ja kytkemällä toimenpiteet osaksi osaavan työvoiman saatavuuden ratkaisemista. Aktiivisen työvoimapolitiikan resursseja suunnataan aikaisempaa enemmän niihin työttömiin, joiden työttömyys uhkaa pitkittyä. Tavoitteena on työllistyminen avoimille työmarkkinoille. Tätä varten hallitus käynnistää ”uusi alku” hankkeen (2000-2003). Toimenpiteinä mainitaan seuraavat:

- Työvoimapalveluja tehostetaan ja siirretään aktiivisen työvoimapolitiikan resursseja lyhytaikaisen työttömyyden hoitamisesta niihin työttömien ryhmiin, joiden työttömyys uhkaa pitkittyä. Toimenpiteitä toteutetaan joustavasti ja yksilöllisesti ottaen huomioon työmarkkinatilanne ja palvelutarve. Tavoitteena on asiakkaan nopea työllistyminen avoimille työmarkkinoille.
- Työnhakusuunnitelmissa, jotka laaditaan ennen 12 kuukauden työttömyyttä ja nuorten osalta ennen 6 kuukauden työttömyyttä, asiakas ja työvoimatoimisto sopivat työelämään pääsyä edistävistä toimista. Niiden toteutumisen on käynnistyttävä ennen 6 tai 12 kuukauden työttömyyttä. Suunnitelmien laatua ja vaikuttavuutta parannetaan. Palvelujen räätälöinti ja voimakkaampi kysyntälähtöisyys tarkoittaa toimintatapana huomattavan lisääntyvää yritysysteistyötä ja edellyttää henkilöresurssien suuntaamista tähän työhön ja samalla henkilöstön osaamisen varmistamista.
- Eri tahojen yhteistyön toimintamalleja paikallistasolla kehitellään tavoitteena luoda kaikille työvoimatoimistoille tarkoituksenmukaiset ja tehokkaat yhteistyöverkostot, joissa asioiden hoidossa tarvittavat tahot ja osapuolet toimivat aktiivisesti.
- Ammatillisessa koulutuksessa kehitetään menetelmiä opintojen keskeyttämisen vähentämiseen ja syrjäytymisvaarassa olevien opiskelijoiden tukemiseen.
- Parannetaan nuorten työpajojen ohjaajien ammattitaitoa tunnistaa nuorten elämän solmukohtia ja auttaa heitä tulevaisuuden valintojen teossa. Nuorisotyönoaamisen lisäämistä tuetaan nuorten työpajoissa. Lisäksi tuetaan nuorten työpajatoiminnan verkostoitumista yli hallintorajojen sekä edistetään nuorten työpajatoiminnan vakinaistumista.

Edellä mainittujen toimenpiteiden toteuttamisesta vastaavat TM, OPM ja STM yhteistyössä työmarkkinajärjestöjen kanssa. Vuonna 2000 valmistellaan toimenpidekokonaisuudet ja sovitaan aluetason kanssa toiminnan käynnistämisestä ja määrälliset tavoitteet. Vuonna 2001 tapahtuu toiminnan kattava käynnistäminen ja viranomaisten ja työmarkkinaosapuolten yhteistyön organisointi eri tasoilla.

Syrjäytymisen vähentämiseen pyritään alentamalla rakenteellista työttömyyttä ja auttamalla työmarkkinoilla kaikkein heikoimmassa asemassa olevia palaamaan työmarkkinoiden piiriin. Toimenpiteinä mainitaan seuraavat:

- Toimenpiteet kohdennetaan pitkään työttömänä olleisiin yhteisasiakkaisiin, joiden työmarkkinoille pääsyyn tai palaamiseen työhallinnon toimenpiteet eivät yksinään ole riittäviä. Tarvittaessa nykyistä pitkäkestoisimmilla toimenpidekokonaisuuksilla parannettaisiin ensi vaiheessa henkilön elämänhallinnan edellytyksiä ja työelämän valmiuksia.

- Sosiaalitoimen ja työvoimahallinnon viranomaisten välistä yhteistyötä pyritään parantamaan. Eri toimijoiden (työvoimatoimistot, kunnat, työmarkkinaosapuolet, vapaaehtoisjärjestöt) yhteistyön tiivistämisen lähtökohdaksi otetaan yhteisen vastuun ottaminen asiakkaasta. Myös henkilön omaa aktiivisuutta korostetaan.
- Työhallinnon ja kuntien vastuunjakoja aktivoivien ja kuntouttavien toimien järjestämisessä selkeytetään. Resursseja kohdennetaan nykyistä enemmän vaikeasti työllistyyviin.
- Vuoden 2000 aikana valmistellaan tarvittavat lainsäädännölliset muutokset vammaisten henkilöiden työllistymisen esteiden purkamiseksi ja työllistymismahdollisuuksien parantamiseksi siten, että valmistellaan lainsäädäntöesitys vammaisten suojatyöjärjestelmän ja työkeskusten uudistamiseksi ja selvitetään suojatyön suhde kuntouttavaan työllistämiseen ja avoimiin työmarkkinoihin.

Toimenpiteiden toteuttamisesta vastaavat STM ja TM yhteistyössä Suomen Kuntaliiton ja työmarkkinajärjestöjen kanssa. Lainsäädännön muutokset ja muut toimenpiteet valmistellaan vuonna 2000 siten, että ne otetaan käyttöön vuonna 2001.

Työhallinnon strategia vuosiksi 2001-2003

Työhallinnon strategian mukaan työhön menon kannustavuutta lisätään ja ehkäistään työmarkkinoilta syrjäytymistä. Strategiassa todetaan, että laman aikana Suomeen muodostui noin 200 000 henkilön suuruinen rakenteellinen työttömyys, joka on tällä hetkellä 170 000 – 180 000 henkilöä. Rakennetyöttömyyden torjuminen ja olennainen aleneminen on välttämätön edellytys työllisyysasteen nostamiselle. Työllisyysasteen nostamistavoitteen saavuttamiseksi rakenteellinen työttömyys on saatava alenemaan noin 40 000:lla.

Strategian mukaan työnvälityksen työttömistä noin puolet lukeutuu vaikeasti työllistettäviin ryhmiin (yli 50-vuotiaita, heikosti koulutettuja, pitkäaikaistyöttömiä, ulkomaan kansalaisia tai maahanmuuttajia ja vajaakuntoisia). Työttömyydestä on muodostunut merkittävin yhteiskunnallista syrjäytymistä ja köyhyyttä aiheuttava tekijä. Pitkäaikaistyöttömien työllistymistä vaikeuttaa muuta väestöä alhaisempi osaamistaso. Verotuksen, palvelumaksujen, työttömyysturvan ja muun sosiaaliturvan eri osien yhteisvaikutuksena syntyviä työllistymistä hidastavia loukkua on edelleen. Työn ensisijaisuus toimeentulolähteenä on työhallinnon keskeisenä tavoitteena edelleen.

Strategisen linjauksen toteuttamiseksi:

- 1) Työttömyysputken houkuttelevuutta vähennetään. Työttömiksi jääville ikääntyville työntekijöille tarjotaan tehostetusti työtä, työvoimapalveluja ja työvoimapolitiittisia toimenpiteitä.
- 2) Tehostetaan työvoimapalveluita ja muita aktiivisen työvoimapolitiikan keinoja työhön hakeutumisen edistämiseksi ja tukiriippuvuuden vähentämiseksi. Lisätään työhön osoitusten ja muiden yksilöityjen tarjousten käyttöä. Parannetaan työvoimapalveluiden ja työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuutta hyvällä suunnittelulla ja huolellisella kohdentamisella. Tarjotaan nuorille työttömille ennen 6 kuukauden ja aikuiselle ennen 12 kuukauden työttömyyttä uusi yksilöidyn työnhakusuunnitelman mukainen mahdollisuus työhön, koulutukseen, uudelleen koulutukseen, työharjoitteluun tai muuhun työhön pääsyä edistävään toimintaan.

- 3) Voimavarojen käytön painopistettä siirretään passiivisesta aktiiviseen. Lisätään työmarkkinatuen aktiivisten keinojen (yhdistelmätuki, työharjoittelu) käyttöä. Tehostetaan työttömyyspäivärahaa saavien, ammatillista koulutusta vailla olevien ohjausta ammatilliseen koulutukseen. Edistetään aikuisopiskelijaksi hakeutumista tiedottamalla aktiivisesti koulutustarjonnasta ja työttömien omaehtoisen opiskelun tukijärjestelmästä.
- 4) Uudistetaan vaikeasti työllistettävien palvelut kehittämällä hallintojen välistä yhteistyötä. Järjestetään koko maan kattava paikallisen tason eri toimijoiden yhteistyöhön perustuva toimintamalli. Selkeytetään työvoimaviranomaisten ja kunnan vastuunjakoa kehittämällä ja ottamalla käyttöön työmarkkinoille kuntoututtavan työtoiminnan malli. Sen avulla edistetään ja tuetaan sellaisten työttömien työnhakijoiden työmarkkinoille pääsyä, jotka eivät ole yksin työvoimapolitiittisin toimenpitein autettavissa. Toimenpiteet järjestää tai organisoii kunta. Toimenpiteiden tavoitteena on palauttaa työmarkkinoille tai työvoimapolitiittisten toimenpiteiden piiriin myös kaikkein vaikeimmassa asemassa olevat työvoimatoimiston ja sosiaalitoimen yhteisasiakkaat. Työttömien työnhakijoiden työllistymisen edistämiseksi kehitetään työvoimaviranomaisten, Kelan, työttömyyskassojen, työeläkelaitosten ja muiden etuuksien maksajien sekä kuntien yhteistyötä.

Organisaation toimintatapamuutoksina vuonna 2001 edelliset linjaukset tarkoittavat:

- 1) Syrjäytymisen ehkäisemiseksi ja kannustavuuden lisäämiseksi toteutetaan lainsäädännöllisiä muutoksia. Edistetään muutoksia, joilla vastuunjakoa työhallinnon sekä sosiaali- ja terveydenhuollon yhteisasiakkaista selkiytetään. Ensisijaisena vaihtoehtona selvitetään mahdollisuudet luoda järjestelmä, jossa pitkittyvä työttömyys johtaa viime kädessä kunnan ilman velvoittavia säännöksiä järjestämään tai organisoimaan työnteko- tai muuhun aktiivimahdollisuuteen. Kuntien kannustamiseksi tällaisten mahdollisuuksien järjestämiseen työttömyysaikaisen työmarkkinatuen rahoitusvastuuta siirrettäisiin kunnille asteittain. Vastavuoroisesti valtion panosta aktiivitoimenpiteiden aikaiseen toimeentuloturvaan lisättäisiin niin, että niiden aikana ei toimeentulotuen tarvetta syntyisi kuin poikkeuksellisissa tilanteissa. Muutosten yhteydessä turvataan työvoimapolitiittisten toimenpiteiden ensisijaisuus aktiivisen sosiaalipolitiikan keinovalikoimaan nähden.
- 2) Työhallinnon menettelytapojen muutosta jatketaan niin, että työnhakijan oikeuksia ja velvollisuuksia sovelletaan työvoimatoimistoissa yhdenmukaisten periaatteiden mukaisesti koko maassa.
- 3) Palvelutilanteen selkeyttämiseksi työnhakusuunnitelmien ja palveluprosessin laatua ja vaikuttavuutta parannetaan. Sovitut oikeudet ja velvollisuudet sekä työnhakijan ja työvoimatoimiston tiivis yhteydenpito muodostavat perustan työnhakusuunnitelman toteuttamiselle ja palveluprosessille.
- 4) Eri tahojen paikalliseen yhteistyöhön ja yhteisvastuuseen perustuva toimintamalli otetaan käyttöön jokaisen työvoimatoimiston toimialueella. Tehdään pitkäaikaistyöttömyyden hoitamisesta sopimukset, joissa yhteistyöorganisaatioiden vastuulle tulee kolmannen sektorin työmahdollisuuksien aktivointi ja hankkeiden toteuttaminen.
- 5) Käynnistetään EU:n työllisyysstrategian mukaiseen kansalliseen toimintasuunnitelmaan (NAP 2000) perustuva nelivuotinen hallinnon ja työmarkkinajärjestöjen yhteinen ”Uusi alkua” –hanke. Hankkeen toteuttaminen sisällytetään TE-keskusten tulostavoitteisiin.

Työmarkkinoilta syrjäytymisen ehkäisemiseen liittyvät kehittämishankkeet työhallinnossa

Syrjäytymisen ehkäiseminen ja yhteistyö työvoimapolitiikan toimeenpanossa –projekti

Työministeriö asetti 8.3.2000 työvoimapolitiikan toimeenpanoon liittyen syrjäytymisen ehkäiseminen ja yhteistyö työvoimapolitiikan toimeenpanossa (SYTY) –projektin.

Projektin tavoitteena on:

- 1) laajentaa, kehittää ja koordinoida kumppanuuteen ja yhteistyöhön perustuvia toimintatapoja sekä edistää eri toimijoiden verkostoitumista erityisesti nuorten, ikääntyneiden, pitkäaikaistyöttömien, vajaakuntoisten ja maahanmuuttajien aktivoimiseksi sekä pitkäaikaistyöttömyyden ja syrjäytymisen ehkäisemiseksi siten, että kaikilla työvoimatoimistoilla on vuoden 2000 loppuun mennessä paikallisiin olosuhteisiin perustuva toimiva yhteistyöverkosto, ja että jokaisen työvoima- ja elinkeinokeskuksen alueella on käytössä vähintään yksi hyvin toimiva malli.
- 2) valmistella ja koordinoida työhallinnossa toteutettavia syrjäytymistä ehkäiseviä toimia, arvioida syrjäytymisongelmaa sekä tehdä esityksiä tarvittavista toimenpiteistä;
- 3) seurata niille 55-59 -vuotiaille suunnattuja palveluja ja toimenpiteitä, joiden työnhakujakso alkaa vuonna 2000 sekä tukea ja ohjata alue- ja paikallishallinnon toimintaa em. kohderyhmän palveluiden ja toimenpiteiden järjestämisessä; ja
- 4) löytää uusia malleja vaikuttaa vaikeimmassa asemassa olevien maahanmuuttajien työllistymiseen.

Projekti arvioi työmarkkinoilta syrjäytymistä ja toimenpiteitä syrjäytymisen ehkäisemiseksi sekä tekee tarvittaessa esityksiä uusista toimenpiteistä. Projekti kerää tietoa ja arvioi erilaisia kumppanuuteen ja yhteistyöhön perustuvia toimintatapoja ja niiden tuomaa lisäarvoa työvoimapolitiikan toimeenpanolle sekä kehittää ja koordinoi yhteistyöhön perustuvia toimintatapoja. Lisäksi projekti laatii selvityksen työvoimaosastojen ja työvoimatoimistojen yhteistyöverkostoista. Projektin työ valmistuu vuoden 2001 helmikuun loppuun mennessä.

Työllisyysasteen nostaminen –projekti

Ministeriö asetti 7.7.1999 työllisyysasteen nostaminen projektin. Projekti päättyi vuoden 2000 lopussa. Projektin tavoitteena oli luoda valtioneuvoston toimin edellytykset uusien työpaikkojen syntymiselle ja sitä kautta työllisyysasteen nostamiselle Suomessa.

Projekti on tehnyt ehdotuksen paikallisen työvoimapolitiikan vahvistamiseksi. Ehdotuksen perusteluissa todetaan, että työllisyysasteen nostaminen ja rakenteellisen työttömyyden vähentäminen edellyttävät suunnitelmallista ja pitkäjänteistä yhteistyötä. Työllisyyden lisäämisen kannalta on olennaista pyrkiä kehittämään paikallisia ratkaisuja erityisesti alityöllisyysalueilla, jossa työvoimaa ja työvoimapotentialiaa on runsaasti.

Erilaiset yhteistoiminnan muodot ja eri toimijoiden osallistumisen ja roolien vaihtelut ovat kannatettavia edistäessään paikallisiin olosuhteisiin soveltuvien toimintamallien luomista. Paikallisten ratkaisujen lähtökohtana tulee olla ongelmien ratkaiseminen paikallistasolla eikä esimerkiksi kustannusvastuun siirtäminen toisten kannettavaksi. Paikallista yhteistyötä voidaan edesauttaa tekemällä alueellisia ja/tai paikallisia työllisyysstra-

tegioita/työllisyysohjelmia, joiden valmisteluun osallistuu mahdollisimman moni keskeinen toimija. Strategian avulla voidaan vähentää työttömyyden uhkaa mm. edistämällä yritysten uudistumista ja synnyttämällä uusia työpaikkoja. Strategian laatimisessa tulee kiinnittää huomiota alueen työllisyyden ja työttömyyden rakenteeseen ja työttömien ominaisuuksiin ja tunnistaa työttömien vahvuudet ja työllistymisen esteet.

Strategian pohjalta voidaan käynnistää erilaisia yhteistyöhankkeita, joilla mm. vähennetään työttömyyden uhkaa, synnytetään uusia työpaikkoja ja parannetaan työttömien työmarkkinavalmiuksia. Paikallisilla toimijoilla on käytettävissään yhteisten hankkeiden rahoittamiseen erilaisia rahoitusmuotoja. Työhallinnon puolelta tällaisia ovat esimerkiksi ESR-rahoitus (toimenpideohjelman kautta projekteihin), tuki ESR:n teknisen tuen kautta, rahoitus välittäjäorganisaatiomallin kautta ja kansallinen rahoitus (lähinnä työllisyyspoliittinen projektituki).

Valtakunnallisella sekä alue- ja paikallistasolla toimijoita on paljon ja tämä aiheuttaa sen, että kokonaisuuden hahmottaminen on vaikeaa. Työllistämisen ja muiden vastaavien hankkeiden määrän lisääminen ei ole toimiva ratkaisu, vaan tulevaisuudessa tulee pyrkiä eri toimijoiden välisen yhteistyön koordinointiin. Koordinoinnilla ja verkostoitumisella voidaan ehkäistä toiminnan liiallista pirstaloitumista. Koordinoinnin puute on osittain aiheuttanut sen, että työhallinnon ja eri yhteistyötahojen välinen tiedonvälitys sekä hyviksi osoittautuneiden käytäntöjen levittäminen ei ole toteutunut parhaalla mahdollisella tavalla. Paikallisten yhteistyöverkostojen toimivuus ja paikallisen työvoimapolitiikan lujittuminen edellyttää myös valtakunnallista tiedonhankintaa ja kokemusten vaihtoa toimivista malleista. Myös paikallisten työmarkkinoiden toiminnan analyysipohjaa on aiheellista vahvistaa.

Kokemusten mukaan tuloksellinen toiminta edellyttää, että mukana toiminnassa on niin valtakunnan, alue- kuin paikallistasollakin valtion, kuntien, seurakuntien, elinkeinoelämän, työmarkkinajärjestöjen, kansalaisjärjestöjen ja oppilaitosten edustajia. Paikallisen yhteistyön tueksi projekti ehdottaa asetettavaksi paikallisen työvoimapolitiikan koordinoitiryhmän, jonka tehtävänä olisi kehittää ja tukea paikalliseen yhteistyöhön perustuvaa toimintaa sekä levittää hyviksi osoittautuneita toimintamalleja. Projekti ehdottaa, että koordinoitiryhmän käyttöön osoitetaan kokeiluluontoisesti vuosille 2002-2003 vuotuisesti 10 milj. mk. Rahoitettavina hankkeina voisivat tulla kyseeseen mm. alueellisten ja paikallisten työllisyysstrategioiden valmistelu, useiden toimijoiden yhteisten hankkeiden suunnittelu ja käynnistäminen, toimintatutkimukset sekä paikalliset työmarkkina-analyysit. Koordinoitiryhmä käsittelee rahoitushakemukset ja antaisi niistä lausunnot työministeriölle, joka tekisi rahoitusta koskevat päätökset. Varsinaisten työllistämisen ym. hankkeiden rahoitus myönnettäisiin erikseen joko kansallisista tai ESR-määrärahoista

Toimenpiteet 55-59 –vuotiaiden eläkkeelle siirtymisen myöhentämiseksi ja työssä jaksamisen edistämiseksi

Hallitusohjelman mukaan hallituksen tavoite on, että työssä olevien osuus työikäisestä väestöstä lähestyy Suomessa EU:n työllisyysuuntaviivoissa tavoitteeksi asetettua 70 prosenttia. Hallitusohjelman mukaan työelämässä, työkykyä ylläpitävässä toiminnassa ja koulutuspolitiikassa sekä eläke- ja työttömyysturvajärjestelmissä toteutetaan muutoksia, jotka kannustavat työnantajia pitämään palveluksessaan ja ottamaan palvelukseensa

myös ikääntyvää henkilöstöä sekä edistävät ikääntyvien työntekijöiden työssä ja työmarkkinoilla pysymistä. Tavoitteena on lisätä työssä olevien osuutta työikäisestä väestöstä ja myöhentää pitkällä aikavälillä keskimääräistä työmarkkinoilta poistumisikää 2-3 vuodella, lähemmäs normaalia vanhuuseläkeikää ja siten vähentää eläkemaksujen nousupainetta.

EU:n komissio on vuosina 1999 ja 2000 Suomelle antamissaan työllisyyden hoitoa koskevilla suosituksissaan kehottanut Suomea edistämään iäkkäiden ihmisten pysymistä työelämässä nykyistä pidempään. Komissio katsoo, että Suomen pitäisi arvioida uudeleen etuuksia, jotka helpottavat siirtymistä varhain eläkkeelle.

Heinäkuussa 1999 työmarkkinoiden keskusjärjestöjen ja työeläkelaitosten edustajat päätyivät ratkaisuun, jolla eläkeputkeen pääsyä tai joutumista pyritään vähentämään. Eläkejärjestelyistä tehdyllä sopimuksella eläkeputkeen tulovirtaa pyritään pienentämään erilaisilla toimenpiteillä. Työntekijöiden halukkuutta eläkeputkeen pyritään hillitsemään leikkaamalla eläkkeen määrää. Työnantajiin pyritään vaikuttamaan omavastuita uudeleen järjestelemällä.

Em. ratkaisuun kuului eläkkeelle siirtymistä myöhentäviä ja työssä jaksamista edistäviä toimenpiteitä, joista alla mainitut liittyvät suoraan työhallinnon toimintaan ja työvoimapolitiikan toimeenpanoon.

1. Neuvotteluosapuolet totesivat, että käynnissä oleva kansallinen ikäohjelma ja työelämän kehittämisohjelma tulevat edistämään ikääntyvien työntekijöiden pysymistä työelämässä. Lisäksi hallitus käynnistää työssä jaksamisen ohjelman hallitusohjelman mukaisesti.
2. Ikääntyvien työttömien ammatillista aikuiskoulutusta kehitetään työssä oppimisen muodossa, mikäli mahdollista työsuhteessa tapahtuvana koulutuksena. Tämän onnistumiseksi panostetaan motivaatioprosessin ja koulutusmenetelmien kehittämiseen. Oppisopimuskoulutukseen myönnettävän työllistämistuen painotusta siirretään syrjäytymisuhan alaisten työttömien peruskoulutukseen.
3. Ikääntyvät työttömät pyritään työllistämään normaaleille työmarkkinoille tarvittaessa koulutus- ja kuntoutustoimenpiteiden avulla. Mikäli tämä ei onnistu, työvoimahallinto suuntaa näihin työttömiin muita aktiiviseen työllistämiseen tähtääviä toimenpiteitä.

Valtion vuosien 2000 ja 2001 talousarvioissa todetaan, että työmarkkinaosapuolet ovat sopineet eläkkeelle siirtyvistä myöhentävistä ja työssä jaksamista edistävästä toimenpiteistä. Osana hallituksen toimia sopimuksen toimeenpanemiseksi työhallinnossa toteutetaan seuraavia toimenpiteitä:

Vuonna 2000 ja sen jälkeen työttömäksi jäävät 55–59 –vuotiaat henkilöt pyritään aktiivisesti työllistämään normaaleille työmarkkinoille tarvittaessa koulutus- ja kuntoutustoimenpiteiden avulla. Jollei heidän työllistämisensä avoimille työmarkkinoille onnistu, heitä uhkaavan pitkäaikaistyöttömyyden torjumiseksi ja eläkeputken varhaiseläkeluonteiden muuttamiseksi työhallinto suuntaa näihin työttömiin aktiiviseen työllistämiseen tähtääviä toimenpiteitä, viime kädessä tukityöllistämistä. Pitkäaikaistyöttömyyden torjumiseksi ja työssä oppimisen edistämiseksi oppisopimuskoulutukseen myönnettävän työllistämistuen painopisteenä on syrjäytymisuhan alaisten työttömien peruskoulutus.

Vuosien 2000 ja 2001 talousarvioissa on varattu edellä mainitun kohderyhmän tukityöllistämiseen vuosittain 70 milj. markkaa. Kyseisellä summalla arvioidaan työllistettävän molempina vuosina keskimäärin 1 300 henkilöä, joista 950 kuntiin ja 350 yksityiseen sektoriin.

Edellä mainitun sopimuksen ja talousarvion johdosta työministeriö antoi 22.12.1999 työvoimaosastoille ja työvoimatoimistoille ohjeen (O 11/99 TM) työhallinnon toimenpiteistä 55-59 –vuotiaiden eläkkeelle siirtymisen myöhentämiseksi ja työssä jaksamisen edistämiseksi. Ohjeessa todetaan, että työhallinnon tehtävänä on pyrkiä edistämään työssä pysymistä muun muassa tiedottamisella ja neuvonnalla sekä työssä pysymistä edistävillä hankkeilla ja palveluilla. Lisäksi työhallinnon tehtävänä on työvoimapalvelujen ja työvoimapolitiittisten toimenpiteiden avulla auttaa työttömiksi työnhakijoiksi ilmoittautuneita 55-59 –vuotiaita henkilöitä työllistymään. Ohjeessa on nostettu esiin ne työvoimapalvelut ja työvoimapolitiittiset toimenpiteet, joilla voidaan auttaa em. kohderyhmän työllistymistä.

Työvoimapolitiittisen uudistuksen jatkaminen

Pitkäaikaistyöttömyyden kehitystä kuvaavassa kohdassa on todettu, että vuoden 1998 alusta toteutetut työvoimapolitiittisen uudistuksen mukaiset työttömien aktivointitoimet ovat osaltaan vaikuttaneet pitkäaikaistyöttömyyttä vähentävästi. Työministeriö on asettanut 1.12.2000 työryhmän valmistelevaan työvoimapolitiikan vuonna 1998 toteutetun perusuudistuksen jatkamista. Työryhmän tehtävänä on valmistella työvoimapolitiikan uudistuksen ns. toinen aalto eli toimenpiteet uudistuksen jatkamiseksi. Työryhmän tulee tehdä tarvittavat konkreettiset ehdotukset, jotta Suomen työvoimapolitiittinen järjestelmä saadaan voimavarojen käytön ja saavutettujen tulosten osalta paremmin työmarkkinoiden toimivuutta lähivuosien työmarkkinatilanteessa edistäväksi ja uudistuksen ensimmäisten vuosien toimeenpanossa esiintyneet ongelmat poistetuiksi. Työryhmän yhtenä tehtävänä on työttömien osallisuuden lisääminen ja työmarkkinoilta syrjäytymisen torjunta. Työryhmä pyrkii kokoamaan ja koordinoimaan työministeriössä toimineiden projektien ehdotukset ja ehdotusluonnokset (mm. SYTY ja työllisyysaste –projektit) sekä tekemään ehdotuksen työvoimapolitiittisen järjestelmän uudistamisen jatkamiseksi. Työryhmän tulee saada työnsä valmiiksi 31.1.2001 mennessä.

Työmarkkinatukijärjestelmän kehittäminen

Työministeriö on asettanut 1.12.2000 työmarkkinatukijärjestelmän kehittäminen projektin. Projektin tulee selvittää keinot lisätä työmarkkinatuesta pääasiallisen toimeentulonsa saavien työttömien edellytyksiä työllistyä palkkatyöhön ja osallistua työmarkkinoille työllistymistä edistäviin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin. Lisäksi projektin tulee selvittää keinot lisätä työmarkkinatuen saajien aktiivisuutta ja mahdollisuuksia osallistua toimenpiteisiin. Projektin tulee valmistella esitys yhteiskunnan eri tahojen ja toimijoiden yhteisvastuuseen perustuvaksi toimintamalliksi ja arvioida sen toteuttamisen vaatimat institutionaaliset puitteet kuten mahdollinen tarve korottaa työmarkkinatuen tasoa aktiivitoimenpiteiden ajalta ja muuttaa etuusjärjestelmien rahoitusvastuuta. Projektissa on työministeriön edustajien lisäksi mukana edustajat STM:stä, Kelasta, Kuntaliitosta, SM:stä ja VM:stä.

4.4 Syrjäytymisen ehkäisy ympäristöministeriön hallinnonalalla

Ympäristöministeriön toimien tarkoituksena on edistää koko väestön mahdollisuuksia hyvään ja turvalliseen asumiseen kohtuullisin kustannuksin sekä edistää hyvää elinympäristöä, yhdyskuntarakennetta ja alueiden käyttöä. Keskeisenä tavoitteena on ottaa nykyistä paremmin huomioon väestön vanhenemisen aiheuttamat vaatimukset asuntojen uustuotannolle. Suuria haasteita asuntopolitiikalle ja alueidenkäytölle aiheuttaa voimakkaana jatkuva maan sisäinen muuttoliike. Siitä aiheutuu muuttovoittoalueella asuntopulaa ja asumiskustannusten nousua. Supistuvissa yhdyskunnissa taas ongelmaksi muodostuvat tyhjiilleen jäävät ja arvoaan menettävät asunnot ja ylimitoitetuksi käyvä muu infrastruktuuri. Sekä asuntopula että ylitarjonnasta johtuvat asuntomarkkinoitten häiriöt aiheuttavat syrjäytymisriskejä. Kasvavilla seuduilla asuntopula lisää asunnottomuuden ja ylivelkaantumisen riskiä ja supistuvissa yhdyskunnissa syrjäytymisriski koskee erityisesti vanhuksia ja pitkään työttöminä olleita. Kasvavien seutujen asuntojen korkea kustannustaso vaikeuttaa supistuvien seutujen työttömien muuttamista kasvukeskuksiin, vaikka se työllistymisen kannalta olisi tarpeen. Pääkaupunkiseudun ja muiden kasvukeskusten, jotka kärsivät asuntopulasta, asuntotarjontaa pyritään lisäämään rahoituksellisin ja maapoliittisin keinoin. Supistuvien yhdyskuntien ongelmiin etsitään myös ratkaisuja.

Keskeiset haasteet

Asunnottomuuden vähentäminen

Asunnottomuus on pitkään jatkuneen vähenemisen jälkeen kääntynyt viime vuosina uudelleen nousuun. Asunnottomuus on kasvukeskusalueitten, erityisesti pääkaupunkiseudun ongelma. Asuntojen riittämättömyys ja asumisen korkeat kustannukset kasvukeskusalueilla liittyvät perhekoon pienenemiseen ja perheiden hajoamiseen sekä maan sisäiseen muuttoliikkeeseen. Uustuotannolla ei kyetä rakentamaan riittävästi asuntoja kasvavalle väestölle ja vastaamaan muodostunutta kysyntää. Sosiaali- ja terveystoimessa tapahtunut palvelurakenteen muutos on siirtänyt lukuisan joukon erityisesti mielen-terveyskuntoutujia, mutta myös muihin erityisryhmiin kuuluvia (esim. kehitysvammaiset) avohoitoon. Osa heistä tarvitsee runsaasti avohoidon tukipalveluja mukaan lukien tuettua asumista, jota on riittämättömästi saatavilla.

Pääosan asunnottomista muodostavat yksinäiset asunnonhakijat. Asunnottomien perheitten määrä on kasvussa ja näistä suurin osa on ulkomaalaistaustaisia

Tuetun asumisen riittävä saatavuus

Aina ei pelkkä asunnon järjestäminen riitä, vaan asumisen onnistuminen voi edellyttää tukea ja palveluita. Väestön vanheneminen edellyttää paitsi esteettömiä asuinympäristöjä myös riittävää palvelutarjontaa asumisen onnistumisen tueksi. Avohoitopainotteinen sosiaali- ja terveydenhoito lisää myös muitten asukasryhmien tukipalveluitten tarvetta.

Jos riittäviä palveluita ei pystytä tarjoamaan, lisääntyy asunnottomuus esimerkiksi häättöjen yleistyessä.

Toimeentulovaikeuksien ja ylivelkaantumisen torjunta

Asumiskustannukset voivat muodostua ylivoimaisiksi ja aiheuttaa taloudellisen ahdingon, josta voi aiheutua asunnon menetys ja mahdollisesti elämäntilanteen hallinnan muukin menetys. Ylivelkaantuminen voi johtua toimeentuloturvan tason riittämättömyydestä, jolloin yhtenä syynä voi olla asumistuen riittämättömyys suhteessa asumiskustannuksiin. Yksi ylivelkaantumisen aiheuttaja ovat perheen taloudellisen kantokyvyn ylittävät asunovelat. Ylivelkaantumisen riskiä lisää muun muassa korkotason nousu.

Asuinalueitten segregatiokehityksen ehkäisy

Alueellinen eriarvoistuminen ja paikallisten asuinyhteisöjen ongelmat lisäävät syrjäytymisriskiä. Ennaltaehkäisyä tulee edelleen pyrkiä sekoittamaan asumisen eri hallintamuotoja asuinalueilla ja välttää esimerkiksi aravavuokra-asuntojen keskittämistä tietyille alueille. Lähiyhteisöjen laaja-alainen kehittäminen on tarpeen muun muassa lähiöalueilla.

Syrjäytymisen ehkäisyyn liittyvät kärki- ja kehittämishankkeet

Asunnottomuuden vähentämishankkeen laatiminen

Ehdotus asunnottomuuden vähentämishankkeeksi vuosille 2001-2003 on luovutettu 8.2.2001 ympäristöministeriölle. Asunnottomuuden kehitystä seurataan ja ohjataan toimenpiteitä asunnottomuuden vähentämiseksi. Selvitetään tutkimustarpeet ja rahoitusmuotojen kehittämistarpeet. Asukkaidenvalintaa aravavuokra-asuntoihin kehitetään siten, että asunnottomat priorisoidaan eri omistajatahojen asukasvalinnassa. Lisätään erityisryhmille tarkoitettujen asuntojen toteuttamista tavanomaisiin vuokrataloihin sekä hankintalainoitusta. Lisäksi selvitetään palvelu- ja tukiasuntojen lisätarvetta ja kehitetään tukipalveluja asunnottomille ja muille erityisryhmille.

Asunnottomuuden vähentämishanketta valmistelemassa ovat mukana ministeriöistä ympäristöministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö. Lisäksi mukana on muun muassa kuntasektorin, kolmannen sektorin ja vuokratalojen omistajien edustus.

Esteettömyyden edistäminen

Valtakunnallinen viisivuotinen kehittämissuunnitelma liittyy väestön ikärakenteen vanhenemiseen varautumiseen. Ohjelma pitäisi sisällään hissi-, esteettömyys- ja avopalvelujen kehittämissuunnitelman, jossa paikalliset ja seudulliset hissi- ja esteettömyysprojektit kytkettäisiin valtakunnalliseen ohjelmaan.

Ohjelman tehtävänä on laatia asuntojen uustuotantoa, olemassa olevaa asuntokantaa ja palvelujen kehittämistä koskeva määrä-, laatu- ja rahoitussuunnitelma, joka takaa asuntojen ja asuinympäristöjen esteettömyyden. Myös selvitetään, onko rakentamismääräyksissä tarvetta muutoksiin, jotta esteettömyys taattaisiin kaikessa uustuotannossa ja mah-

dollisuuksien mukaan myös korjaustoimissa. Lisäksi lisätään hissirakentamista olemassa olevaan asuntokantaan, selvitetään uusia rahoitusmahdollisuuksia vanhusten asuntojen hankintaan ja korjaamiseen, selvitetään palveluasuntojen lisätarvetta sekä kehitetään elinkaarilainoitusta.

Lähiö 2000-ohjelma

Asuinalueitten erilaistuminen ja asuinyhteisöjen ongelmat lisäävät myös asukkaitten syrjäytymisriskiä. Osaa lähiöistä uhkaa segregoituminen ja tämän torjuminen vaatii laaja-alaista, poikkihallinnollista kehittämistyötä ja toimintatapojen monipuolistamista lähiöissä.

Lähiö 2000-ohjelma perustuu lähiöiden tulevaisuustyöryhmän ehdotuksiin. Ohjelman valmistelua ja toteutusta varten on perustettu yhteistyöryhmä, jossa ovat mukana lähiöiden kannalta keskeisten ministeriöiden edustajat eli edustus ympäristöministeriöstä, opetusministeriöstä, sisäasiainministeriöstä, sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä työministeriöstä.

Painopisteasioita lähiöiden kehittämisessä ovat:

Yhdyskuntarakenteen ja rakennuskannan kehittäminen

- esteettömyys, elinkaarikorjaaminen, täydennysrakentaminen, palvelut, monipuolinen toimintaympäristö ja kehitys tulevaisuuden asuinyhteisönä

Lähiöt työn ja sosiaalisen toiminnan ympäristönä

- työllisyys, viranomaistahojen yhteistoiminta, isännöinti, turvallisuus, syrjäytymisen ehkäisy, asuinyhteisön sosiaalinen toimivuus, vuorovaihtus, verkostot ja omaehtoinen asukastoiminta

Mielikuvat ja asukasrakenne

- irti huonosta maineesta, lähiön imagosta imagolähiöksi, asukasrakenne kehittämismahdollisuudet
- uuden teknologian mahdollisuudet tasa-arvon ja monipuolisen asukasrakenne mahdollistajana, lähiöiden verkkopalvelut ja niiden merkitys asukkaalle

Pidot -työryhmä

Ympäristöministeriön työryhmässä on selvittää väestöltään vähenevien seutujen ongelmia sekä laatia näitä seutuja koskeva asumisen kehittämis- ja toimenpideohjelma.

Suhteellisesti eniten väestöään menettävät ovat olleet pieniä kuntia, mutta määrällisesti eniten väestöään menettäviin kuntiin kuuluu niin keskisuuria teollisuuskaupunkeja kuin suuria maaseutukuntia. Usean supistuvan kunnan väestörakenne on jo tällä hetkellä sellainen, että kunnan väestömäärä tulee vähenemään ilman muuttotappiotakin. Tilastokeskuksen ennusteen mukaan väestöltään voimakkaimmin vähenevien kuntien väestöstä vanhusten osuus on vuonna 2020 lähes 30 prosenttia. Vanhusväestön osuuden kasvu heikentää kunnan huoltosuhdetta. Väestön vanheneminen heikentää jo sinällään huoltosuhdetta koko maassa, mutta kuntaryhmittäiset erot tulevat edelleen kasvamaan.

Osassa kuntia asuntojen määrä tulee ylittämään kysynnän siten, että on mentävä asuntojen purkamiseen asuntomarkkinoitten tasapainottamiseksi ja taloudellisten tappioiden vähentämiseksi. Erityisesti vuokra-asuntojen kysyntä vähenee näissä kunnissa. Omistusasuntojen hintatason lasku voi merkitä kotitalouksille erilaisia taloudellisia ongelmia ja vaikeuttaa muuttamista esim. työn perässä kalliimpien asuntojen alueille.

5. Hallinnonalojen välisen yhteistoiminnan kehittäminen ja ehdotukset syrjäytymisen torjunnassa

Hallinnonalojen välisen yhteistoiminnan keskeisimmät tavoitteet ovat:

- a. tehdä näkyväksi syrjäytymisuhkia, riskejä ja prosesseja, jotta voidaan paremmin arvioida syrjäytymisongelman laajuutta, luonnetta ja vastuullisia tahoja
- b. suunnitella yhteisiä, hallinnonalojen rajat ylittäviä toimia syrjäytymisen ehkäisemiseksi ja syrjäytymiskierteiden katkaisemiseksi
- c. koordinoita ja kehittää yhteisiä ja hallinnonalakohtaisia erityishankkeita syrjäytymistä vastaan

Hallinnonalojen välisen yhteistyön historia syrjäytymisen torjunnassa on itse asiassa varsin pitkä. Muistion alkuosassa kuvattu sosiaalisen vastuun laaja jakaminen on luonut aikaisemmin syrjäytymisen torjumisen mekanismeja kunkin hallinnonalan sisään. Tässä suhteessa voidaan sanoa, että poliittisen tason yhteistyö eri sektoreiden välillä on ollut melko vahvaa. Hallinnollisesti yhteistyö on melko nuorta. Hyvinvointivaltion kasvun kaudella kukin sektori hoiti omat tonttinsa ja uusia ongelmia varten hallintoa laajennettiin ja kasvatettiin tai erikoistumisen strategian mukaisesti luotiin uusia hallinnon aloja hoitamaan uutta haastetta. Julkisen hallinnon laajentumisen pysähtyminen on luonut uuden tilanteen, jossa on entistä tärkeämpää toimintojen yhteensovitus ja resurssien etsintä entisistä rakenteista.

Luonnollisesti yksittäisiä yhteensovituksia virkamiesten kesken on ollut aina. Työryhmien, komiteoiden ja neuvottelukuntien kautta on voitu luoda pysyvämpiä yhteistyökanavia. Varsinaisesti syrjäytymisen teemaan liittyvä yhteistyö alkoi edellisen hallituksen aikana epävirallisen yhteistyöryhmän puitteissa. Paavo Lipposen II hallituksen alussa luotiin hallituskauden käsittävä yhteistoimintamekanismi virkamiestasolle. Samalla syrjäytymisen torjunta tuotiin osaksi hallituksen hankesalkkua.

Syrjäytymisen torjunnan kannalta on tärkeää, että hallituskaudella löydetään ne poliittisen tason yhteistyökäytännöt ja kanavat, joilla kyetään ylittämään eri hallinnonalojen väliset rajat. Tämä pyrkimys on esillä myös keskushallintouudistuksessa ja sen alahankkeissa. Poliittisen tason yhteistyötä tukevat virkamiestasolla luotavat yhteistoimintakäytännöt, joilla samalla luodaan myös toimivat kanavat ja pelinsäännöt hallinnonalojen välille. Suurina ongelmina hallinnonalojen välisessä yhteistyössä on sektoroitunut talouspolitiikka ja budjettikäytäntö. Nykyinen kehysbudjetointi näyttää johtavan entistä ankarampaan kilpailuun sektoreiden välillä, mikä heikentää rakenteellisia edellytyksiä hyvälle yhteistyölle.

Syrjäytyminen on luonteeltaan kasaantuvaa huono-osaisuutta, jossa tarvittaisiin laajoja yhtäaikaista toimia eri politiikan lohkoilla ja hallinnonaloilla. Eri sektoreilla toteutettavat omat toimet eivät vilpittömästi pyrkimyksistä huolimatta aina johda syrjäytymisen ehkäisemisen kannalta parhaaseen tulokseen. Erityisesti taloudellisen laman jälkeisen nousukauden oloissa näyttää kasvavan tarve arvioida hyvinvointipolitiikan kokonaisuutta sosiaalisten seurausten näkökulmasta.

Erityisen ajankohtaista on nyt arvioida seuraavia teemoja:

- *Miten vaikutetaan tehokkaasti rakenteellisen työttömyyden ongelmiin?*
- *Miten estetään alkanut asunnottomuuden nousu erityisesti suurissa kasvukeskuksissa ja miten vahvistetaan asumisen sosiaalisia tukijärjestelmiä?*
- *Miten säilytetään eri kouluasteilla riittävän vahva tasa-arvoajattelu ja estetään se, että koulut eivät kilpaillessaan muodostu sosiaalisesti uloslyöviksi?*
- *Miten turvataan vähimmäistoimeentulon riittävä taso kaikkein heikommassa asemassa olevien osalta?*
- *Miten vahvistetaan perheiden ja lähiyhteisöjen kykyä huolehtia paremmin erityisesti lasten ja nuorten kasvuun liittyvistä kysymyksistä?*
- *Miten huolehditaan siitä, että meillä on riittävän vahvat rakenteet torjua päihteiden ja huumeiden käytön leviäminen avoimien rajojen oloissa?*
- *Miten pidetään yllä ja vahvennetaan niitä perusrakenteita, jotka varmistavat vammaisten, mielenterveysongelmaisten ja muiden vastaavien ryhmien integroitumisen yhteiskuntaan?*

Hallinnonalojen välisen yhteistoiminnan kehittämisen keskeinen haaste liittyy nyt erityisesti poliittisen tason yhteistyön kehittämiseen syrjäytymisen torjunnassa. Tämä edellyttäisi hallitukselta koko hyvinvointipolitiikan yhtäaikaista tarkastelua ja hyvinvointipoliittisen strategian kehittelyä. Tällöin olisi mahdollista huomioida paremmin eri politiikan lohkoilla meneillään olevat kehityskulut ja kiinnittää huomiota erityisesti niihin seikkoihin, jotka vaativat yhteisiä toimia monilla eri sektoreilla. Hyvinvointivaltion periaatteisiin istuu huonosti se, että laadittaisiin erillinen köyhyys- ja syrjäytymisohjelma tai strategia. Se voisi johtaa syrjäytymisongelman marginalisointiin yhteiskuntapolitiisessa keskustelussa ja toiminna.

Hyvä esimerkki yhteistoiminnan pulmista on tällä hetkellä valtioneuvoston syksyllä 1999 hyväksymä sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma. Ohjelma on sisällöltään runsas ja se on saanut paikallistasolla melko hyvä vastaanoton. Sen sijaan valtioneuvoston tasolla ohjelma mielletään edelleen pääasiassa vain sektoriohjelmaksi, joka koskettaa vain sosiaali- ja terveysministeriötä. Samoja ongelmia voidaan osoittaa työllisyyspuolella, koulutuksen tavoiteohjelmassa, asuntopoliittisessa strategiassa jne.

Virkamiestasolla toimiva hallinnonalojen välinen yhteistoiminta jatkuu hallituskauden ajan. Roolimme mukaisesti seuraamme hallitusohjelman toteutumista ja koordinoimme hallinnonalojen välisiä toimia. Jatkotyössä työryhmä selvittää yhdessä asiantuntijoiden kanssa tarkemmin syrjäytymisen laajuutta ja vakavuutta eri aloilla ja tekee konkreettisia esityksiä tarvittavista uusista toiminna.

Syrjäytymiskeskusteluun on tulossa uusia ulottuvuuksia EU:n sosiaalisen suojelun ohjelman pohjalta. Jo vuoden 2001 aikana tiivistetään poliittisen tason kokemusten vaihtoa, kehitetään tutkimusta ja tilastointia ja luodaan kansallisen toimintasuunnitelmat syrjäytymistä vastaan. EU-tason seuranta kansallisten ohjelmien osalta on vielä päättämättä. Kovin radikaalia ja konkreettista uutta unionin käsittely ei ole tuomassa kansalliseen syrjäytymisen vastaiseen politiikkaan.

Suomen hallituksen linja EU:n keskusteluissa on lähtenyt pohjoismaisen hyvinvointivaltion perustalta. Tällöin olemme pitäneet tärkeänä korostaa sitä, että universaali hyvinvointipolitiikka on meille periaatteellisesti tärkeä lähtökohta. Olemme suhtautuneet kriittisesti siihen, että eurooppalaisella ja kansallisella tasolla luotaisiin erillisiä köyhyys- ja syrjäytymisohjelmia. Näiden ohjelmien vilpittön pyrkimys voi olla auttaa suurimmassa syrjäytymisvaarassa olevia, mutta erityisesti suomalaisessa keskustelussa on syytä korostaa sitä, että on tärkeitä vahvistaa niitä perusrakenteita, jotka torjuvat syrjäytymistä. Erillisohjelmat ja kohderyhmäkohtaiset strategiat voivat olla hyödyksi täydentämään ja paikkaamaan toimia, mutta ne eivät voi olla tärkeimpiä. Niiden vaara piilee nimenomaan siinä, että ne saattavat jopa oikeuttaa muilla sektoreilla suurempaan sosiaaliseen vastuuttomuuteen ja sosiaalisten riskien ulkoistamiseen, koska ajatellaan että syrjäytymisohjelma hoitaa kärryiltä tippujat. Universaalin sosiaalipolitiikan idea on nimenomaan näissä oloissa puolustaa syrjäytymisen torjunnan valtavirtaistamista. Myös EU:n ohjelmien yleisenä pyrkimyksenä on se, että syrjäytymistä torjutaan parhaiten huomioiden se kaikissa politiikoissa.

EAPN-Fin on ehdottanut, että Suomessa laadittaisiin eräiden muiden Euroopan maiden esimerkkiä noudattaen köyhyyden ja syrjäytymisen vastainen strategia. Ehdotuksessa on lisäksi käyty läpi yksityiskohtaisesti ne puutteet ja keskeiset ongelmat, jotka heidän mielestään tuottavat syrjäytymistä. Ehdotus on hyvin kattava ja useimmat siinä esitetyistä ongelmista ovat yleisesti tiedossa. Aikaisemmin on mm. Nälkäröyhä esittänyt vastaavanlaisia aloitteita.

EAPN:n huoli on aiheellinen, mutta kuten edellä on todettu erillisen köyhyys- ja syrjäytymisohjelman laatiminen on monessa mielessä ongelmallinen kysymys. Euroopan Unioni on Nizzan kokouksessa päättänyt, että jäsenmaat laativat kahden vuoden välein kansallisen toimintasuunnitelman syrjäytymisen torjumiseksi. Tässä suhteessa tehty Eurooppalainen päätös tuottaa riittävän ohjelmallisen perustan käydä syrjäytymiskeskustelua ja kehittää yhteisiä kansallisia toimia.

YKSITYISKOHTAISET EHDOTUKSET KIIREELLISIMMISTÄ TOIMISTA SYRJÄYTYMISEN EHKÄISEMISEKSI JA KATKAISEMISEKSI

EHDOTUS 1

Työryhmä ehdottaa, että Suomi ei ryhdy laatimaan erillistä köyhyys- ja syrjäytymisohjelmaa tai strategiaa, vaan ottaa huomioon EU:n kansallisen toimintasuunnitelman laatimisen yhteydessä ne ehdotukset, jotka sisältyvät EAPN-Fin ehdotukseen. Yleisenä tavoitteena tulisi olla se, että syrjäytymistä torjutaan pitkällä tähtäyksellä parhaiten siten, että vahvistetaan hyvinvointipolitiikan eri osien perusrakenteita.

Kuntatasolla on hallituksen 28.10.1999 hyväksymän sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelman mukaisesti tehty hyvinvointipoliittisia ohjelmia. Maakuntien liitot ja läänien sosiaali- ja terveysosastot ovat laatineet tai laatimassa alueellisia hyvinvointistrategioita. Tältä pohjalta olisi tarpeen selvittää niitä muotoja, joilla keskushallintotasolla voitaisiin laatia tulevien vuosien hyvinvointipoliittista strategiaa. Strategiaan liittyvien eri toimenpiteiden sosiaalisia vaikutuksia tulisi arvioida yli hallintorajojen ulottuvana yhteistyönä.

EHDOTUS 2

Työryhmä ehdottaa, että päätetään tavoitteista, joilla vahvistetaan syrjäytymisen ennaltaehkäiseviä yhteiskunnan tukirakenteita.

Hyvinvointipolitiikan kokonaisuuden tarkastelussa kiinnitetään huomio syrjäytymistä ennaltaehkäisevien yhteiskunnan tukirakenteiden vahvistamiseen erityisesti seuraavilla aloilla:

- koulun tukirakenteiden vahvistaminen eri koulutasoilla
- neuvolatoiminta ja perheiden välittömän tuen parantaminen
- nuorisokasvatustyö
- päihdepolitiikka ja huumeiden torjunta
- sosiaalityön parantaminen
- työvoimapolitiikan kehittämistarpeet/ rakenteellisen työttömyyden ratkaisut
- asunnottomuuden poistaminen ja asumisen erityispalveluiden kuntoon saattaminen
- viranomaisien osaamisen ja asiantuntemuksen lisääminen syrjäytymisen tunnistamisessa ja ehkäisemisessä

EHDOTUS 3

Työryhmä ehdottaa, että hyvinvointipolitiikan kokonaisuuden arvioinnin yhteydessä päätetään toimeentulon alimpien tasojen tasokorotuksesta. Korjataan erityisesti ensisijaisen toimeentuloturvan puutteita nostamalla työttömyysturvan peruspäivärahan ja työmarkkinatuen määrää sekä korotetaan myös toimeentulotuen tasoa.

Toimeentulotuen harkinnanvaraisuutta lisätään 1.4.2001 voimaan astuvalla asetuksella ja ehkäisevän toimeentulotuen käyttöä laajennetaan. Käynnissä on myös selvitystyö siitä, miten vähäiset ansiotulot ja toimeentulotuki sovitetaan joustavasti yhteen.

EHDOTUS 4

Työryhmä ehdottaa, että tarkistetaan sairauspäivärahan määräysperusteita (1.1.2002 alkaen).

Sairausvakuutuslaissa on pyritty turvaamaan työttömille vähintään työttömyyspäivärahan suuruinen toimeentulo myös työkyvyttömyysaikana. Käytännössä on esiintynyt tilanteita, joissa työttömät vakuutetut ovat sairastuessaan jääneet kokonaan ilman toimeentuloturvaa tai turvan taso on jäänyt hyvin matalaksi. Tällaisia tilanteita on syntynyt erityisesti työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin osallistumisen yhteydessä ja silloin kun työtön henkilö on sairastunut pian työn aloittamisen jälkeen. Sairauspäivärahan määräytymisperusteita tulisi tarkistaa siten, että aktiivisesti työelämään pyrkivät työttömät eivät olisi sairauspäivärahaa määrättäessä huonommassa asemassa kuin yhtäjaksoisesti työttömänä olevat.

Sairauspäivärahan määräytymisperusteiden tarkistettaisiin myös ns. nollapäivärahalaisten tilanteessa. Työeläkekuntoutuja saattaa jäädä kokonaan vaille toimeentuloturvaa silloin, kun hän tulee työkyvyttömäksi kesken kuntoutuksen. Sairauspäivärahan tulisi olla aina vähintään työeläkelakien kuntoutusrahan suuruinen. Kustannusvaikutukset olisivat yhteensä 55 milj. mk vuodessa.

EHDOTUS 5

Työryhmä ehdottaa, että tehdään esitys sosiaalisesta luototuksesta kokeilun tulosten perusteella vuoden 2001 loppuun mennessä.

Sosiaalisen luototuksen kokeilun tavoitteena on ehkäistä syrjäytymistä, edistää sosiaalista ja terveydellistä kuntoutumista, lisätä kansalaisten omatoimisuutta sekä auttaa työllistymisessä ja velkaantumiskierteen katkaisussa. Keskeisenä yhteiskunnallisena tavoitteena on edistää kansalaisten yhdenvertaisuutta yhteiskuntaan osallistumisessa. Kohtuuehtoisen sosiaalisen luoton avulla pienituloiset ja vähävaraiset kansalaiset voivat suunnitella talouttaan pitkäjänteisesti ja luottomarkkinoilta syrjäytyneet pääsevät tasaveroiseen asemaan muiden kansalaisten kanssa rahoitusmarkkinoilla.

Sosiaalisen luototuksen kokeilun evaluoinnin perusteella näyttää siltä, että sosiaalisella luototuksella voisi olla paikkansa toimeentulotukijärjestelmän rinnalla ja sitä täydentävänä, kannustavana ja yhteiskunnalle edullisena tukimuotona.

EHDOTUS 6

Työryhmä ehdottaa, että vakiinnutetaan koululaisten iltapäivähoito lakisääteiseksi tukeen oikeuttavaksi kunnalliseksi toiminnaksi.

Iltapäivätoiminta tarjoaa koululaisille mielekästä toimintaa ja aikuisen huolenpitoa erityisesti 1-2 -luokkalaisille lapsille. Iltapäivätoiminta sovitaa yhteen perheen, koulun ja työelämän aikataulujen eroja. Iltapäivätoiminnan tulee olla syrjäytymistä ennaltaehkäi-

sevä, lapsen kasvua ja kehitystä tukevaa poikkihallinnollista toimintaa. Työryhmä katsoo, että iltapäivätoiminnan tulee laajeta muille ikäryhmille asteittain niin, että jokaisella lapsella ja nuorella on mahdollisuus osallistua mielekkääseen iltapäivätoimintaan. Työryhmä pitää tärkeänä kansalaisyhteiskunnan osuutta toiminnan järjestämisessä niin, että nyt toiminnassa mukana olevat yhdistykset, seurakunnat ja muut tahot huolehtisivat edelleenkin iltapäivätoiminnasta yhteistyössä kuntien kanssa.

EHDOTUS 7

Työryhmä ehdottaa, että panostetaan ammatillisen koulutuksen piirissä aikaisempaa voimakkaammin syrjäytymisen ehkäisemiseen ja ammatillisen koulutuksen keskeyttämisen ehkäisemiseen.

Paremmen tuloksen aikaansaamiseksi tulee erityisopettajien koulutusta lisätä ja järjestää ammatillisen koulutuksen opettajille yleensä erityispedagogista täydennyskoulutusta sekä laaditaan lainsäädäntöön säännökset oppilashuoltoryhmistä.

EHDOTUS 8

Työryhmä ehdottaa, että edistetään koululaisten ja opiskelijoiden huumeiden käytön ehkäisyyn liittyvää verkostotyötä hallinnonalojen yhteistyönä.

Syksyllä 2000 valtioneuvosto hyväksyi huumausainepoliitikkaa koskevan päätöksen, jolla lisätään eri hallinnonalojen voimavaroja huumausaineiden kysynnän ja tarjonnan ehkäisyyn vuodelle 2001. Huumausainepoliittinen koordinaatioryhmä on valmistellut valtioneuvoston päätökseen liittyen pitempiaikaista toimenpideohjelmaa. Sosiaali- ja terveysministeriö asetti keväällä työryhmän tekemään ehdotuksensa huumausaineiden käyttäjien hoidon kehittämiseksi. Nuorten huumausaineiden käytön syitä sekä käytön ehkäisyä selvittävä ylijohtaja Kalevi Kivistön toimikunta jätti mietintönsä syksyllä 2000.

Toimikunnan esityksessä kiinnitetään huomiota tilannetta sääteleviin tekijöihin: nuorisolähtöiseen näkökulmaan, hyvinvointivaltion rakenteiden ja yhteiskunnallisen tasa-arvon tärkeyteen huumeongelmien ehkäisijänä, lisääntyneeseen pyrkimykseen vähentää huumeiden käytöstä aiheutuvia haittoja ja huumausaineiden kysyntää tarjonnan rajoittamisen ohella sekä verkostoitumisen ja yhteistyön merkitykseen ehkäisevässä työssä. Huumeongelmaisen nuoren kanssa tulee toimia arvostavin ja kannustavin tavoin pyrkimyksenä ymmärtää hänen elämäntilannettaan kokonaisuudessaan, sillä ongelmaiseksi leimaaminen on omiaan edistämään nuoren syrjäytymiskehitystä.

Hallinnonalojen yhteistyössä tulee hakea ratkaisuja seuraaviin asioihin:

- 1) Valistuksen riittävyyteen, oikeaan muotoon ja sisältöön huumeiden käytön vaaroista vanhemmille koululaisille ja opiskelijoille. Internetissä on tietoa, mutta se ei tavoita kaikkia
- 2) Perus- ja täydennyskoulutuksen riittävyyteen huumeiden käytöstä ja auttamisen keinoista lasten ja nuorten kanssa työskentelevälle ammatilliselle henkilöstölle ja vapaaehtoistyöntekijöille
- 3) Hoitopaikkojen riittävyyteen huumeiden käyttäjille
- 4) Huumeiden käyttäjänuorten perheiden tukemiseen

EHDOTUS 9

Työryhmä ehdottaa, että turvataan nuorten työpajatoiminnan edellytykset tavoitteena vakinaistaa toiminta osaksi yhteiskunnan palvelujärjestelmää.

Toiminta edistää nuoren elämänhallintaa, tukee ja ohjaa nuorta koulutukseen tai työmarkkinoille, ehkäisee sosiaalista syrjäytymistä sekä toimii lähitulevaisuudessa yhtenä kuntouttavan työtoiminnan ja ennaltaehkäisevän huumetyön toteuttajana. Nuorten työpajatoiminta järjestetään poikkihallinnollisena yhteistyönä.

EHDOTUS 10

Työryhmä ehdottaa, että kehitetään nuorten elinoloindikaattoreita hallinnonalojen yhteistyön välineeksi nuoria koskevassa päätöksenteossa

Indikaattorit sisältävät laajasti kumuloituvaa tietoa nuorten (alle 29-vuotiaat) elämään liittyvistä asioista akselilla asuminen-koulutus-harrastukset-toimeentulo-jne. Indikaattorit antavat tietoja myös alueellisista eroista nuorten hyvin - ja pahoinvoinnissa. Tämä tiedosto palvelee kaikkia hallinnonaloja niiden kaikilla tasoilla nuorten elinoloihin liittyvissä kysymyksissä. Poikkihallinnollisessa kehittämisessä tulee painottaa järjestelmän laajaa ja monipuolista hyödyntämistä päätöksenteon pohjana.

EHDOTUS 11

Työryhmä ehdottaa, että toteutetaan yhdensuuntaisesti asunnottomuuden vähentämishajelmaksi 2001-2003 tehdyn ehdotuksen kanssa seuraavat toimet:

- Lisätään asunnottomien ja pakolaisten asuttamiseksi myönnettävien omapääomaavustusten myöntämisvaltuutta 20 miljoonasta markasta 50 miljoonaan markkaan asuntojen tarjonnan lisäämiseksi. Samalla nostetaan asunnottomalle osoitettavaa asuntoa kohden laskettavan avustuksen suuruutta.
- Valtion tukemassa tuotannossa pyritään kasvukeskusalueilla lisäämään halpojen, pienten vuokra-asuntojen tuottamista. Tämä otetaan huomioon arava- ja korkotulilainojen myöntämis- ja hyväksymisvaltuutta mitoittaessa.
- Tuotetaan tuki- ja palveluasuntoja lisää niillä alueilla ja niiden erityisryhmien käyttöön, joiden osalta on edelleen olemassa määrällistä tarvetta. Määrällinen tarve selvitetään yhteistyönä ympäristöministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön kesken.
- Osoitetaan tutkimusmäärärahoja asunnottomuuden prosessien tutkimiseen. Asunnottomuuteen liittyvään tutkimukseen varataan ministeriöiden tutkimusmäärärahoja 500 000 markkaa.
- Vaikutetaan pienituloisten ja vähävaraisten toimeentuloon yleistä asumistukea kehittämällä. Pieniä asuntoja varten tulisi vahvistaa omat neliövuokranormit ja tukea voitaisiin myöntää kokonaisvuokran perusteella asunnon pinta-alasta ja neliövuokrasta riippumatta silloin, kun vuokra on riittävän alhainen. Pienten asuntojen neliövuokranormien korottamisen kustannusvaikutus vuositasolla on noin 20 miljoonaa markkaa.

6. Työryhmän jatkotyöskentely

Työryhmän jatkotyöskentelyssä seurataan edelleen hallitusohjelman toteutumista syrjäytymisen ehkäisemisessä ja edistetään eri hallinnonaloilla työryhmän väliraportissa esitettyjen ehdotusten toteutumista. Jatkotyöskentelyssä kiinnitetään huomiota kuntouttavasta työtoiminnasta esiin nousevaan hallinnonalojen yhteistyöhön, ammatilliseen kuntoutukseen, aikuiskoulutukseen liittyviin kysymyksiin sekä lasten ja nuorten syrjäytymisen torjuntaan tarvittaviin toimenpiteisiin.

Työministeriön 1.12.2000 asettama työryhmä, joka valmistelee työvoimapolitiikan uudistuksen ns. toista aaltoa, saa työnsä valmiiksi 31.1.2001 mennessä. Työryhmä kokoaa ja koordinoi työministeriössä toimineiden projektien ehdotukset ja ehdotusluonnokset ja tekee ehdotuksen työvoimapolitiittisen järjestelmän uudistamisen jatkamiseksi. Hallinnonalojen välinen syrjäytymistyöryhmä varautuu omassa työskentelyssään siihen, että työvoimapolitiikan uudistaminen tuottaa myös syrjäytymisen torjuntaan uusia ehdotuksia.

Työryhmä tulee jatkossa arvioimaan myös toimeentulotukeen, työmarkkinatukeen ja muihin etuisuuksiin liittyviä aktivoinnin elementtejä.